Planifiez dès aujourd'hui !

L'HISTOIRE DE
PROTECTION CIVILE CANADA
1948-1998

préparée pour

Protection civile Canada

par

David McConnell
1998

Table des matières

Prologue	La protection civile au cours de la Deuxième Guerre mondiale : l'organisation de la défense civile
Chapitre I	La protection civile au Canada : 1948-1959
Chapitre II	L'essor et la chute de l'Organisation de mesures d'urgence : de 1957 à 1968
Chapitre III	La chute et l'essor des mesures d'urgence civiles : de 1968 à 1981
Chapitre IV	La réforme des mesures d'urgence : de 1981 à 1998
Chapitre V	Vers le nouveau millénaire – La planification à la Protection civile dans les années 1990
Chapitre VI	Résumé et conclusion
Bibliographie	

Préface

En 1998, Protection civile Canada célèbre son cinquantième anniversaire. Elle a été instituée en 1948, en tant qu'une organisation de défense civile au sein du ministère de la Défense nationale, en réaction à l'ouverture de la Guerre froide. Au cours des 50 années qui ont suivi, elle a été transférée de ministère en ministère, jusqu'à ce qu'elle finisse par revenir à la Défense nationale. Cette étude retrace le développement de l'organisation en face des hauts et des bas des tensions internationales. Elle conte son histoire en relation avec les déplacements de priorités des politiques nationales et les tensions permanentes des relations fédérales-provinciales. Elle fait la chronique de la lente mutation d'une stricte défense civile, ou de la planification d'urgence en temps de guerre, à une approche de tous les dangers de la protection civile des années 1990. C'est le dossier de fonctionnaires dévoués qui ont poursuivi leur tâche en face d'un public indifférent et d'une gent politique hostile. C'est l'histoire des fluctuations des budgets et du personnel, d'un programme qui a tenu bon, à mesure que l'opinion publique et la politique du gouvernement déterminaient son cours et reconnaissaient sa valeur. C'est l'histoire d'une institution nationale.

****

Le récit qui suit est le produit d'une recherche ancienne sur les prédécesseurs de PCC et d'une recherche récente sur l'histoire de l'organisation depuis 1974. Les dossiers de PCC contenait une ébauche de l'histoire des mesures d'urgence, depuis les précautions contre les attaques aériennes de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à 1974. Ses origines restent obscures. Au cours des mois de juillet et août 1949, R. J. Rennie, un major de l'artillerie du temps de guerre, qui détenait une Maîtrise ès arts en histoire[1], a rédigé la section qui traite de la Deuxième Guerre mondiale. On a suggéré que J. F. Wallace, un employé de longue durée de l'organisation[2], pourrait avoir composé la section qui décrit les années entre 1948 et 1951. Le reste de l'ébauche du récit pourrait être l'o euvre d'étudiants d'été embauchés pour consigner les événements en cours. Ainsi, le récit de la période qui s'étend de 1951 à 1959 est attribué à Susan McCoy[3]. L'auteur de la partie restante est inconnu.

Plutôt que de refaire entièrement cette partie qui décrit les débuts de PCC, l'auteur actuel a convenu d'utiliser l'ébauche historique comme base du récit jusqu'en 1974. On a vérifié les références ainsi que le texte et l'auteur a ensuite révisé, réorganisé et développé les renseignements qui s'y trouvaient, selon qu'il les jugeait à propos. Néanmoins, les contributions du major Rennie, de J. F. Wallace, de Susan McCoy et des autres rédacteurs anonymes sont substantielles, surtout pour ce qui est du contenu, et on leur en sait gré. PCC a demandé à S. N. White, directeur général des plans, maintenant à la retraite, de faire des commentaires sur l'ébauche historique des débuts et ses remarques ont été grandement appréciées. La partie de l'histoire qui s'étend de 1968 à nos jours est presque entièrement le travail du présent auteur.

Finalement, je voudrais remercier Margaret Carter de Heritage Research Associates Inc., de son aide éditoriale, et Mike Braham, directeur, Programmes d'urgence et exercices, de sa supervision du projet et de sa patience en y travaillant jusqu'à son achèvement.

1. RG 29, DOSSIERS DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL, vol. 639, dossier 100-1-10.

2. CORRESPONDANCE PERSONNELLE, S.N. White à Dave Peters, PCC, le 12 juin 1997.

3. Lawrence S. HAGEN, *Civil Defence: The Case for Reconsideration*, National Security Series n° 7, Kingston, Ontario : Centre for International Relations, Queen's University, 1977, 82 p., fn 58.

Prologue

La protection civile au cours de la Deuxième Guerre mondiale : l'organisation de la défense passive (DP)

I. Introduction

La protection civile ou défense passive, comme on l'appelait avant la Deuxième Guerre mondiale, «... peut se définir comme l'ensemble des mesures de protection que l'on peut prendre au sol pour réduire les effets d'attaques aériennes sur les personnes et les biens[1]». On peut préparer à l'avance certaines mesures, comme l'établissement de systèmes d'alerte. D'autres, comme l'évacuation de populations, ne peuvent se prendre qu'à la suite d'un avertissement d'attaque ou dans l'attente de celle-ci. Dans tous les cas, l'importance de la planification, de la formation et de la mise en œuvre préalables à une attaque, accroît l'efficacité des mesures.

Au Canada, on peut faire remonter les origines de la protection civile à la création de l'organisation de la défense passive (DP) par le gouvernement fédéral, au ministère des Pensions et de la santé nationale, avant la Deuxième Guerre mondiale. Puisque la défense passive constituait un aspect de la défense nationale, on considérait qu'il s'agissait d'une responsabilité fédérale. Toutefois, les mesures de protection requises pour sa mise en œuvre étaient, de par leur nature même, locales. Même si, en théorie, cette dichotomie était reconnue, jusqu'à ce que les responsabilités en matière de compétences, de finances et d'aspects pratiques soient définies avec précision, la tension fédérale-provinciale fut constante. Les craintes politiques d'une désunion nationale, associées aux questions portant sur la guerre ont enveloppé de secret la planification d'avant-guerre et empêché des consultations avec les gouvernements provinciaux. En conséquence, les deux premières années de la guerre furent marquées par une activité frénétique aux niveaux provinciaux et locaux, et par des solutions improvisées aux problèmes, au niveau fédéral. Ce n'est pas avant l'attaque japonaise sur Pearl Harbor que les trois paliers de gouvernement mirent au point des politiques acceptables pour instaurer une organisation de protection civile efficace au Canada.

II. Préparation d'avant-guerre

Vers le milieu des années 1930, à mesure qu'empirait la situation en Extrême-Orient et en Europe, le gouvernement libéral récemment élu de William Lyon Mackenzie King a commencé, lentement et délibérément, à se préparer à une guerre possible[2]. En août 1936, le gouvernement établissait le Comité de la défense canadienne comme comité du cabinet, dont la mission était de planifier la défense du Canada[3]. Lors de sa première réunion, le comité a discuté du danger d'une attaque aérienne et de mesures de protection adéquate de la population civile[4]. En avril 1937, sur la recommandation du ministère de la Défense nationale, le Premier ministre a approuvé la création de six comités interministériels. L'un d'entre eux était celui de la défense passive (DP). Il avait pour but d'examiner le problème de la défense passive (d'où son nom) et de recommander les mesures que devraient prendre les autorités fédérales pour protéger la population civile[5]. Près d'une année plus tard, en mars 1938, un décret établissait

officiellement ces comités, en stipulant qu'ils devaient rendre compte au ministre de la Défense nationale, plutôt qu'au Comité de défense[6].

Parce que les mesures à prendre pour protéger le public des effets de raids aériens (surtout des attaques aux gaz) comportaient vraisemblablement une composante médicale et sanitaire, le Comité interministériel de la défense passive (DP) fut placé sous l'autorité du ministère des Pensions et de la santé nationale, le sous-ministre de ce ministère, le Dr R. E. L. Wodehouse, en étant le président. Ce comité, qui représentait huit ministères fédéraux, a commencé ses délibérations le 29 mars 1938. Il avait pour instruction de «s'enquérir et de rendre compte de mesures non militaires qui devraient être adoptées pour faire face à des attaques aériennes, y compris des attaques aux gaz, et de la coordination des mesures prises par les diverses autorités concernées, publiques et privées[7]». Le comité a étudié les précédents britanniques, y compris le *Handbook of Passive Air Defense*, de 1934. Comme base d'une planification, le ministère de la Défense nationale a fourni des estimations des formes et de l'importance des attaques aériennes des villes des côtes est et ouest, dans le cas d'une guerre en Europe ou en Asie[8].Toutefois, des consultations avec les autorités provinciales ou municipales étaient exclues, du fait de l'insistance du gouvernement sur le secret, de peur que l'on pense que le Canada se préparait à la guerre[9].

Le premier (et dernier) rapport du Comité interministériel de la défense passive fut soumis le 30 juin et approuvé par le Conseil privé vers la fin de juillet 1938. Dans ce rapport, le comité soulève des questions de compétences et de finances qui continueraient d'empoisonner l'organisation de la DP tout au long de la Deuxième Guerre mondiale. En tant qu'un aspect de la défense nationale, le comité faisait valoir que la défense passive était la responsabilité principale du gouvernement fédéral, qui devait préparer un manuel soulignant la forme de l'organisation à créer et la nature des mesures de défense passive requises. Par nécessité, la mise en œuvre de ces plans serait dévolue aux municipalités. À ce niveau local, le nécessaire appareil administratif existait déjà et des travailleurs bénévoles pourraient le renforcer. Le gouvernement fédéral supporterait les coûts des services dépassant ceux en existence dans les municipalités, comme la production d'un manuel, la distribution de masques à gaz à la population civile, l'achat de matériels de décontamination et la formation des instructeurs. Le lien entre les gouvernements fédéral et municipaux serait assuré, espérait-on, par le gouvernement provincial, une disposition qui confirmait la situation politique existante. Le Comité interministériel de la DP recommandait aussi que le ministère des Pensions et de la santé nationale, qui traitait déjà avec plusieurs provinces et, par leur intermédiaire, avec les organismes municipaux, pour des questions relevant du bien-être physique de la population, assume la responsabilité de la DP. Une fois ce rapport approuvé, ce comité a effectivement mis fin à ses fonctions[10].

Comme suivi, le Dr Wodehouse établit un comité de six fonctionnaires du ministère des Pensions et de la santé nationale pour poursuivre l'élaboration des aspects fédéraux du programme. Il élargit ce groupe de fonctionnaires en y ajoutant deux représentants du ministère de la Défense nationale, le directeur de la St. John Ambulance Association et le

Commissaire fédéral des incendies[11]. R. Wodehouse a aussi donné au comité un mandat ambitieux, trop ambitieux comme cela est apparu pour le gouvernement. Sa mission était de prendre en considération

> ... tous les points découlant des plans de défense passive afin d'agir, si nécessaire, comme intermédiaire de consultation avec les autorités externes et d'assurer aussi une coordination d'ensemble, non seulement entre les ministères, mais également avec d'autres autorités pouvant être concernées. Il a la responsabilité de soumettre au comité interministériel les sujets touchant des politiques qui demandent des décisions, avec des recommandations portant sur des mesures suggérées[12].

La principale réalisation du comité ministériel de la DP a été de produire l'*Air Raid Precautions, General Information for the Civil Authorities* (Défense passive, Information générale pour les autorités civiles), une version canadienne du *Handbook of Passive Air Defense* britannique, publié en 1934. Modifié et adapté à la situation canadienne, ce manuel avait pour but de donner des instructions aux autorités canadiennes provinciales et municipales, au moment d'établir des organisations locales de DP[13]. Bien que 500 exemplaires en aient été imprimés en octobre 1938, ils ne furent pas diffusés avant août 1939. (En plus, 700 jeux de manuels et de notes traitant d'aspects particuliers de la DP furent achetés du gouvernement britannique[14].) En outre, le comité prépara des demandes et d'autres formulaires, ainsi que du matériel didactique, en vue d'une utilisation locale. Il recueillit également des données sur la population et les ressources des zones vulnérables, sur la disponibilité d'équipement de lutte contre les incendies qui s'y trouvaient, sur les dangers de contamination des cultures et des animaux des fermes, et d'autres sujets jugés pertinents. Il suggérait un plan d'action de rechange, au cas où les gouvernements provinciaux refuseraient d'assumer les rôles qui leur étaient attribués, et recommandait la création et l'organisation d'une administration centrale de la DP à Ottawa.

Ayant compilé le manuel et recueilli un grand nombre de renseignements, le comité ministériel soumettait un rapport au ministre des Pensions et de la santé nationale, le 5 décembre 1938. Le comité voulait maintenant aller de l'avant, avec davantage de propositions concrètes, et faire participer les autorités provinciales. Il recommandait que l'on prépare des plans pour l'évacuation des civils non essentiels des zones attaquées ou pouvant l'être. Il voyait la nécessité d'établir des postes de premiers secours, de constituer des stocks canadiens de narcotiques et de fournir des places et des équipements hospitaliers supplémentaires dans les zones vulnérables et les zones d'accueil. Il suggérait la mise en place de systèmes d'alerte dans les zones vulnérables et la construction d'abris antiaériens. Pour traiter de la destruction causée par une attaque aérienne, il recommandait la fourniture d'équipements supplémentaires de lutte contre les incendies, la formation de pompiers auxiliaires et la fourniture d'équipement de déblayage dans les centres vulnérables[15]. Le D[r] Wodehouse recommandait à son ministre de préparer un budget pour l'approbation du cabinet, afin de mener à bien les plans du comité[16]. La nécessité de défendre à la Chambre des communes la dépense de montants d'une telle importance pour la DP créait une difficulté. Ce fait, joint à la publicité qui sans aucun doute

accompagnerait une suggestion de consultation des autorités provinciales, a indubitablement convaincu le gouvernement d'arrêter tout avancement des mesures de DP. Le ministère des Pensions et de la santé nationale fut contraint de marquer le pas jusqu'à la crise polonaise d'août 1939.

Même si le gouvernement fédéral avait clairement reconnu le besoin d'une planification de la défense passive dans la période d'avant-guerre, il n'était préparé à agir que dans une sphère limitée. Les contraintes financières et le danger d'une désunion nationale limitaient les activités à la fourniture d'un plan d'action rudimentaire et secret, et à une organisation fédérale squelettique. Parce que le gouvernement fédéral insistait sur le caractère secret de la préparation du plan de DP, il n'y avait aucune possibilité de consultation des autorités provinciales et municipales, surtout à propos du partage des responsabilités et du financement. Ces consultations auraient pu éviter les disputes ultérieures concernant les finances, au début de la guerre. Par ailleurs, une annonce nette de la politique du gouvernement fédéral concernant les mesures de DP aurait pu réfréner l'hystérie qui a suivi la chute de la France, en 1940, alors que les autorités et les organismes locaux se bousculaient pour mettre en place des mesures de défense passive. Finalement, les représentants du ministère des Pensions et de la santé nationale ne pouvaient guère faire plus que recopier les mesures britanniques. Le secret empêchait ces plans d'être mis à l'épreuve des conditions canadiennes.

III. Le développement de la DP, août 1939 - décembre 1941

En août 1939, alors que Hitler se préparait à envahir la Pologne et poussait l'Europe au bord de la guerre, le gouvernement fédéral agissait rapidement en vue d'établir un système de défense passive avant que la guerre ne soit déclarée. Conformément au plan organisé au préalable, les membres du comité ministériel du ministre des Pensions et de la santé nationale étaient envoyés en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, le 25 août, et au Québec une semaine plus tard[17]. Toutefois, le gouvernement de l'Ontario refusait sa participation[18]. En rencontrant les représentants des gouvernements provinciaux et en leur expliquant les principes de la défense passive, les fonctionnaires fédéraux suggéraient les étapes à suivre pour répondre aux situations d'urgence et offraient la coopération fédérale[19]. La base juridique de la mise en œuvre des mesures de la DP était établie par les articles 32 à 36 inclusivement des Règlements concernant la défense du Canada (RDC), promulgué le 3 septembre 1939[20]. En vertu de ces règlements, le ministre de la Défense nationale ou le ministre des Pensions et de la santé nationale, ou son délégué (habituellement un premier ministre provincial), disposait de larges pouvoirs pour ordonner des évacuations, mettre en place des mesures préventives contre des attaques, fermer ou détruire des bâtiments contaminés ou endommagés, limiter les éclairages et les bruits et instituer des couvre-feux.

Pour s'acquitter des responsabilités fédérales concernant la DP, un fonctionnaire du ministère des Pensions et de la santé nationale fut nommé pour en assumer le contrôle, en tant que directeur de la défense passive du Canada, le 1er septembre. Le comité ministériel le conseillerait en matière de politique. Ses fonctions ne furent jamais définies spécifiquement,

mais plusieurs d'entre elles évoluèrent au cours des deux années suivantes. Ce responsable conseillait les comités provinciaux et municipaux de la DP, faisait des visites d'inspection dans les provinces, maintenait une liaison avec le Home Office au Royaume-Uni et plus tard avec l'Office of Civil Defence aux États-Unis, supervisait la fabrication et la distribution d'équipement de DP. Il préparait aussi et distribuait des publications concernant la DP, faisait des allocutions publiques et conseillait le ministre et le sous-ministre sur des questions de politique[21].

Les intentions de la protection civile fédérale étaient résumées dans le manuel *Air Raid Precautions, General Information for the Civil Authorities*, que le comité ministériel avait préparé en 1938. Ce document donnait des bases aux organisations provinciales et locales, et décrivait les services de la DP. Habituellement, on établissait un comité de la DP du gouvernement provincial pour s'occuper de la politique générale et conseiller les municipalités dont le ministère de la Défense nationale avait déclaré qu'elles étaient susceptibles d'être attaquées. On établissait des comités municipaux ou locaux, constitués de bénévoles, qui avaient la responsabilité de l'organisation détaillée des mesures de la DP. On désignait des pompiers auxiliaires et des travailleurs auxiliaires pour les services publics, afin de maintenir des services essentiels en cas de situation d'urgence. Les tâches des secouristes comportaient de doter les postes de premiers secours, d'agir comme porteurs de civières, de conduire des ambulances et, d'une manière générale, de prendre soins des personnes blessées après une attaque. Les préposés à la défense passive devaient agir comme policiers auxiliaires, ayant le pouvoir de maintenir l'ordre pendant des exercices de camouflage des lumières ou un raid aérien réel, et la responsabilité de transmettre au public les renseignements nécessaires. À l'exception de l'Ontario, les gouvernements provinciaux désignés ont répondu rapidement et avec enthousiasme à ces offres fédérales. Ils ont tous mis leur propre marque sur les organisations provinciales de DP.

Le 29 août 1939, la Nouvelle-Écosse établissait un comité de la DP et peu après, des unités locales étaient établies à Halifax et à Sydney. À toutes fins pratiques, les comités de la province et de Halifax fonctionnaient comme un seul comité, se préoccupant uniquement de Halifax. Le Cap Breton agissait de son côté et l'organisation de la DP de Sydney prolongeait son action pour inclure des comités locaux dans l'ensemble de l'île. À Halifax, les principales préoccupations concernaient les exercices de camouflage des lumières et l'établissement de postes de premiers secours. Même si le gouvernement fédéral avait entrepris de fournir des équipements de secours d'urgence, contre les gaz et de décontamination, ils n'arrivèrent que très lentement. Halifax a fourni ses propres sirènes d'alerte aérienne fonctionnant électroniquement[22].

Puisque Saint John constituait la seule zone vulnérable du Nouveau-Brunswick, les autorités fédérales et provinciales convinrent que le comité de la DP local serait aussi le comité provincial. Celui-ci a commencé par établir des postes de premiers secours et à effectuer des exercices de camouflage des lumières, tout en préparant un plan minutieux d'évacuation pour ramener vers l'intérieur de la province les personnes non essentielles. Même si Moncton

n'avait pas été déclaré zone vulnérable, la ville exerça des pressions pour avoir une organisation de la DP. Lorsque le ministère de la Défense nationale déclara qu'il existait un danger de sabotage, la ville reçut également un certain financement fédéral[23]. En juillet 1940, la fièvre était si vive que le gouvernement provincial décidait d'établir une organisation de la DP minimale pour l'ensemble de la province, sans l'aide fédérale. Les organisations de la DP à Saint John et à Moncton étaient alors en bonne voie de réalisation. Toutes deux avaient instauré des organisations complètes de préposés à la défense passive et de premiers secours, ainsi que des systèmes d'alerte en cas d'attaque aérienne. Saint John avait organisé son propre système, tandis que Moncton obtenait l'aide fédérale pour installer le sien.

Vers la fin d'août 1939, la Colombie-Britannique établissait un comité provincial de la DP et au 7 septembre, des comités locaux étaient établis pour Victoria et Vancouver. Dans chaque cas, on nommait des sous-comités pour traiter de responsabilités particulières. Au début, l'organisation de la Colombie-Britannique se préoccupait principalement de détecter et de traiter des dégâts résultant de sabotage. Aucun système d'alerte en cas d'attaque aérienne n'avait été installé et aucun exercice de camouflage des lumières n'avait eu lieu avant 1941. Toutefois, des mesures de la DP avaient été prises à Prince Rupert, à la fin de 1939. De sa propre initiative, la province avait aussi pris des dispositions à Nanaimo. Les chamailles entre les municipalités participantes provoquèrent le démantèlement du comité de la zone de Vancouver, en mai 1941, et de celui de la région de Victoria à la fin de l'année. Ils furent remplacés par des comités distincts pour chaque municipalité de la zone[24].

Au Québec, l'organisation de comités de la DP fut retardée pendant la campagne des élections provinciales qui s'est conclue par la défaite du gouvernement de Maurice Duplessis. En décembre 1939, un comité provincial était établi avec des unités locales à Montréal et à Québec. Le sud et l'est de la province furent organisées sans financement fédéral. En décembre 1940, l'ensemble de la vallée du Saint-Laurent, de Gaspé aux Cantons de l'Est, était couvert par un réseau d'organisations, qui comportaient un service de préposés à la défense passive, un service de pompiers auxiliaires, des postes de premiers secours avec des secouristes, et des travailleurs municipaux auxiliaires. Il y avait aussi une force mobile armée organisée pour combattre des activités subversives. En dépit de toutes ces activités, ni Montréal ni Québec ne procédèrent à des exercices de camouflage des lumières[25].

En août 1940, l'opinion publique forçait le gouvernement de l'Ontario à reconsidérer son refus initial de participer au programme de la DP[26]. Le 12 septembre, un décret créait un comité provincial de la DP. En mars 1941, celui-ci avait mis sur pied 43 unités dans les 14 zones vulnérables. En mai, on effectuait à Toronto le premier exercice de camouflage des lumières. Un corps de volontaires, organisé antérieurement pour garder certaines installations contre le sabotage, était intégré à l'organisation pour effectuer des tâches de surveillance et d'autres services. Le comité préparait également des guides pour le service des préposés à la défense passive, les services de génie et le service de lutte contre les incendies, le guide pour ce dernier service étant adopté par le gouvernement fédéral en vue de son utilisation dans l'ensemble du Canada[27].

Du fait du grand nombre d'organismes et d'employés du gouvernement à Ottawa et à Hull, le bureau fédéral de la DP décidait d'organiser un comité distinct pour le district fédéral. Établi en octobre 1940, il relevait directement du ministre des Pensions et de la santé nationale[28]. En avril 1941, il avait établi quelque 30 postes de premiers secours et enrôlé environ 2 000 préposés à la défense passive. Le 26 octobre 1941, le district fédéral tenait son premier exercice de camouflage des lumières complet.

La guerre se poursuivant, l'enthousiasme provincial des débuts pour les propositions de DP fut inévitablement remplacé par des questions de compétence fédérale-provinciale. Bien que les autorités fédérales aient prétendu qu'elles avaient la responsabilité principale de la DP, en tant qu'un aspect de la défense nationale, elles en avaient prévu une mise en œuvre au niveau local, assurée par des volontaires utilisant des organisations et des services existants. Malheureusement, il n'y avait pas de définition nette des responsabilités financières fédérales ou de la quantité d'équipements nécessaires. Les réponses fédérales improvisées aux demandes provinciales accroissaient la confusion et la frustration. Sans définition claire des pouvoirs financiers, sans précédent ni données solides pour la planification, les relations se détériorèrent bien vite.

À mesure que les provinces participaient davantage aux activités de la protection civile, il devint clair qu'elles adoptaient une vue plus élargie des responsabilités fédérales. Avant longtemps, elles commencèrent à demander des fonds pour payer les salaires des fonctionnaires provinciaux, les espaces de bureau et les coûts administratifs. En réponse à ces demandes, une subvention de 5 000 $ fut accordée à chacune des quatre provinces en janvier 1940, avec la mise en garde de ne rien attendre de plus[29]. La Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique gérèrent dans les limites de ces fonds, mais le Nouveau-Brunswick dépensa rapidement sa subvention et en réclama davantage. Le Québec soumit des comptes pour des coûts d'articles non désignés, que le gouvernement fédéral commença par rejeter, mais accepta par la suite, après qu'une deuxième subvention eut été accordée à la province[30].

Plongé dans les disputes financières, le gouvernement fédéral déclarait de façon incohérente que la fourniture et l'entretien des systèmes d'alerte de la DP et l'équipement de lutte contre les incendies relevaient des responsabilités locales. Moncton et Saint John élaborèrent des compromis pour partager les coûts de leurs systèmes d'alerte et, à la fin de 1941, le gouvernement fédéral avait financé l'installation de sirènes à Victoria, Vancouver, Prince Rupert, Toronto, Ottawa, Hull, Montréal et Québec. En juillet 1941, le programme fédéral avait aussi commandé 200 pompes portatives et plus d'un million de pieds de tuyaux d'incendie, mis à la disposition des comités provinciaux de la DP.

Étant donné l'état préliminaire de la planification d'avant-guerre, des responsabilités non prévues devaient inévitablement se présenter. L'une était d'assurer une indemnisation des volontaires de la DP blessés ou tués en service. Les gouvernements provinciaux refusèrent catégoriquement de s'en charger. Après avoir d'abord éludé la question, le gouvernement fédéral convint, en septembre 1941, d'assurer une pension aux travailleurs de la DP blessés

durant leur formation ou par un acte de l'ennemi, et aux personnes à charge, si les travailleurs étaient tués[31].

En outre, il y avait la question juridique de savoir si le ministre de la Défense nationale ou le ministre des Pensions et de la santé nationale disposait de pouvoirs discrétionnaires suffisants pour mettre en application l'observation des arrêtés traitant la DP, pris en vertu des Règlements concernant la défense du Canada. Au début, les fonctionnaires fédéraux préférèrent assurer la coopération par la persuasion et la bonne volonté. Lorsqu'en mai 1941, un juge de la Cour supérieure du Québec rejeta une accusation de ne pas s'être conformé aux règlements sur le camouflage des lumières, au fait que le pouvoir fédéral n'avait pas été délégué convenablement aux fonctionnaires provinciaux, le gouvernement fédéral prit des mesures pour clarifier sa position. On modifia les Règlements, en transférant l'autorité uniquement au ministre des Pensions et de la santé nationale et en simplifiant la promulgation des arrêtés et des règlements, y inclus le pouvoir de délégation[32]. D'autres modifications donnèrent au ministre de larges pouvoirs discrétionnaires pour limiter les assemblées publiques et les éclairages extérieurs dans les zones considérées comme vulnérables à une attaque hostile[33]. Les autorités fédérales et provinciales disposaient maintenant des pouvoirs légaux pour prendre toutes les mesures de la DP que l'on pouvait juger nécessaires.

À la fin de 1941, l'organisation de la protection civile au Canada était en bonne voie. Des groupes de DP existaient dans quelque 150 collectivités et près de 95 000 volontaires s'étaient inscrits comme travailleurs de la DP. La formation aux premiers secours était bien développée, des cours spéciaux avaient commencé pour les pompiers auxiliaires et, avec l'équipement limité disponible, une certaine formation contre les gaz était donnée. Le gouvernement fédéral avait dépensé 350 000 $ en équipement (la plus grande partie pour les premiers secours), 40 000 $ en frais accessoires au bénéfice des provinces et 10 000 $ en formation par l'entremise de la St. John Ambulance Association. On avait commandé des équipements de lutte contre les incendies et des sirènes, et l'on envisageait la distribution de masques à gaz pour l'ensemble du pays. Bien que les organisations locales de la DP aient varié grandement en genre et en réalisation, chacune d'elles s'occupait des besoins qu'elle considérait comme importants pour son secteur. La St. John Ambulance Association était remarquable pour la formation poussée des secouristes assurée par ses bénévoles. En vérité, de nombreux autres bénévoles ne comprirent probablement pas tout à fait leurs tâches. Ils souffraient d'un manque d'équipement adéquat, de l'incapacité de s'entraîner dans des conditions réalistes et d'une pénurie d'instructeurs convenablement qualifiés et expérimentés. Il est heureux que le Canada n'ait pas subi même une petite attaque aérienne entre 1939 et 1941, alors que la DP était insuffisamment organisée et équipée. Même après 1941, des conflits subsistèrent entre les gouvernements fédéral et provinciaux à propos du financement. La formation, tout en se poursuivant, était très insuffisante. Les fournitures d'équipement étaient inadéquates. Même si, au cours de cette période initiale, on avait obtenu quelques réalisations, beaucoup restait à faire.

IV. Maturation de la DP, 1942-1946

L'attaque japonaise sur Pearl Harbor du 7 décembre 1941 mit l'accent sur l'importance de la DP, surtout en Colombie-Britannique[34]. Bien avant même ce désastre, les chefs d'état-major avaient étendu leur définition des zones exposées pour définir le risque d'une attaque aérienne et inclure l'ensemble de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard, de la basse vallée du Saint-Laurent, la côte de la Colombie-Britannique et l'île de Vancouver. L'ouest du Québec au nord de la baie James, une bonne partie du nord-est de l'Ontario, le sud de l'Ontario, la Colombie-Britannique à l'ouest des monts Cascade furent jugés zones de moindre risque. En décembre 1941, toutes ces zones furent incluses dans l'arrêté sur l'indemnisation couvrant les blessures ou les décès des volontaires[35]. De plus, les responsabilités des organismes fédéraux et provinciaux de la DP furent accrues pour mettre l'accent sur l'importance croissante de la défense passive. À compter du 1er janvier 1942, R. J. Manion (ancien chef du parti conservateur fédéral) était nommé directeur de la défense passive civile, avec le statut de sous-ministre, relevant directement du ministre des Pensions et de la santé nationale[36]. Jusqu'à sa mort, en juillet 1943, R. J. Manion a assumé ses fonctions avec enthousiasme et énergie. D'après son successeur, le brigadier-général Alexander Ross, une bonne part du succès de l'organisation de la DP jusqu'à la fin de la guerre, surtout pour assurer des approvisionnements en équipements suffisants, était le résultat de ses efforts[37].

R. J. Manion entreprit d'éliminer les sérieuses imperfections de l'organisation de la DP que les deux premières années de la guerre avaient révélées. En particulier, la politique financière fédérale-provinciale était incohérente. Après un faux départ en février 1942, le bureau de la DP élaborait en juin 1942 un système satisfaisant d'évaluation des réclamations provinciales de subventions fédérales[38]. Il se fondait sur le degré du risque auquel faisait face chaque province, les zones concernées et la densité de la population. Les provinces partageaient les subventions avec les municipalités (on suggérait un partage de 40/60) et l'on attendait des municipalités qu'elles fassent une contribution égale à la subvention fédérale, mais bien peu le firent. Habituellement, le montant disponible était supérieur à celui des réclamations soumises. Cet arrangement a fonctionné si bien qu'il s'est poursuivi jusqu'à la fin de l'exercice financier 1944-1945, lorsque la plupart des organisations de la DP furent démantelées.

Un autre problème clarifié sous la direction de R. J. Manion fut celui de la nature et de l'importance de l'équipement que le gouvernement fédéral allait fournir aux unités de la DP. Au début de 1942, on prépara une politique complexe pour la distribution des équipements. Ce document donnait les bases de l'évaluation des besoins en utilisant le nombre de travailleurs de la DP dans chaque zone et le degré de protection contre les risques associés aux activités locales. On établit une liste du matériel pour différents types d'emplois et d'activités (comme la lutte contre les incendies et les premiers secours), qui fut ensuite distribué selon un système de priorités des risques désignés[39]. En 1942-1943, on a commandé d'autres sirènes, d'autres équipements de premiers secours, de lutte contre les gaz et les incendies, et à la fin de cet exercice financier, on avait fourni des équipements valant 5 millions de dollars aux six

provinces organisées et de grandes quantités furent mises en réserve[40].

Bien que des gaz n'aient jamais été réellement utilisés durant la Deuxième Guerre mondiale, on prenait très au sérieux la possibilité d'une attaque aux gaz. En avril 1942, on décidait d'équiper tous les travailleurs de la DP avec des masques à gaz spéciaux et de distribuer des masques à gaz à l'ensemble de la population civile, dans les zones à risque défini. On commanda à la Dominion Rubber Company deux millions de masques à gaz civils, qui comprenaient des types spéciaux pour les enfants, les bébés et les patients impotents des hôpitaux. En décembre 1942, ces masques étaient remis aux provinces mais, malgré quelques tentatives limitées de distribution, la plupart sont restés entreposés sans être assemblés. À la fin de la guerre, ils furent remis à la Corporation des biens de guerre[41].

Tout au cours de 1942, on a nommé des conseillers ou des officiers spécialistes en gaz pour planifier le programme de la défense passive des organisations et comités fédéraux et provinciaux des grands centres. Des instructeurs spécialistes en gaz étaient formés à l'Université McGill, et en février 1943, on a commencé une formation aux gaz dans plusieurs grands centres du Canada. On a formé des équipes locales de décontamination et établi des centres de nettoyage des gaz. À la fin de 1943, lorsque s'est éloignée la possibilité d'une attaque ennemie aux gaz, le brigadier-général Alexander Ross annula d'autres commandes d'équipement et de vêtement de protection contre les gaz[42]. A. Ross était devenu directeur de la DP, après le décès de R. J. Manion, le 2 juillet de cette année[43].

La guerre avec le Japon ranima la possibilité du besoin d'évacuer la population civile des zones vulnérables. Le comité ministériel avait envisagé cette éventualité avant la guerre, mais seul le Nouveau-Brunswick avait préparé un plan d'évacuation pour transporter la population non essentielle de Saint John vers l'intérieur de la province. En 1942, le gouvernement fédéral se rendait compte qu'il pourrait devenir nécessaire d'évacuer les zones des côtes est et ouest et l'on nomma, auprès du directeur de la DP, un agent chargé de l'évacuation pour chacune des côtes. Le danger qu'encourrait l'île de Vancouver, au cas où les Japonais lâcheraient des bombes incendiaires dans ses forêts, était la principale préoccupation. La Colombie-Britannique commença à élaborer des plans d'évacuation pour l'île, mais avant que ne soit achevée les dispositions de réception sur le continent, la possibilité d'une attaque s'était éloignée. En 1943, les agents fédéraux chargés de l'évacuation étaient transférés à d'autres fonctions[44].

Pendant qu'il était directeur de la défense passive civile, R. J. Manion avait continuellement affirmé l'importance de la défense passive comme aspect de la défense nationale, dans ses relations avec le ministère de la Défense nationale. Bien que les fonctionnaires de la DP aient signalé une bonne coopération avec les militaires sur des sujets locaux, comme l'élaboration d'un système efficace de communication d'alerte en cas d'attaque aérienne[45], R. J. Manion avait le sentiment que la liaison entre les fonctionnaires de son bureau et ceux du ministère de la Défense nationale, à Ottawa, étaient inadéquates. Il insistait pour qu'un fonctionnaire de chaque service assiste aux conférences de son personnel, en dépit des réticences des chefs

d'état-major. Après le décès de R. J. Manion, le brigadier-général Ross annula la nouvelle nomination d'un officier d'état-major à plein temps dans le personnel de la DP. A. Ross n'éprouvait aucun scrupule à aborder directement les chefs d'état-major. Peu après sa nomination, une deuxième zone de tension entre la DP et les militaires se fit jour. C'était la perte continuelle de personnel clé de la DP au profit des forces armées, surtout de l'armée de réserve en Colombie-Britannique. En 1943, le ministre de la Défense nationale émit des instructions pour que l'on ne recrute pas de membres clés de la DP sans la permission du comité provincial.

Le brigadier-général Ross était aussi énergique pour affirmer l'importance de la DP que ne l'avait été son prédécesseur. En 1943, il recommandait au gouvernement fédéral que soit changé le nom de son bureau en celui de Directeur de la protection civile et que l'organisation de la DP soit connue comme la protection civile. Cette modification s'harmonisait avec la nomenclature des États-Unis et de la Grande-Bretagne et, avec l'accord des provinces, uniformisait le nom dans l'ensemble du pays. Ce changement suggérait aussi que, au moins dans l'esprit de certains fonctionnaires, la protection civile faisait maintenant intégralement partie de la stratégie de défense nationale. D'un rôle périphérique de protection contre les raids aériens, la DP avait progressé pour revendiquer une importante fonction dans la défense du Canada[46].

Pendant que R. J. Manion et A. Ross remettaient au point l'organisation centrale, la cadence des activités s'améliorait dans les provinces. En 1942 et 1943, les organisations locales de la DP en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick commencèrent à s'entraîner très activement et à recruter. En novembre 1941, l'Île-du-Prince-Édouard était déclarée zone vulnérable et s'organisait peu après, mais les résidants de l'île n'ont jamais pris très au sérieux la DP. En janvier 1942, des restrictions d'éclairage furent imposées dans les trois provinces, mais elles furent graduellement assouplies jusqu'à leur élimination en 1944. Même si l'on n'a jamais fait appel à elles pour intervenir lors d'un raid aérien, les organisations de la DP ont démontré leur utilité en s'occupant de situations d'urgence civiles. Au Nouveau-Brunswick, les travailleurs ont contenu plusieurs feux de forêt[47]. En Nouvelle-Écosse (où l'organisation provinciale a été délibérément renommée comité provincial des situations d'urgence civiles), elles sont intervenues lors d'explosions à l'arsenal naval de Dartmouth, en 1944 et de nouveau en 1945. Une fois qu'il est apparu clairement que la guerre tirait à sa fin, ces organisations furent démantelées. En octobre 1945, l'enlèvement du système de sirènes de Halifax marquait la fin de la protection civile du temps de guerre dans les Maritimes.

La protection civile au Québec a suivi une variation du même ordre. Une bonne partie de la province avait été organisée avant que certaines parties de celle-ci ne soient déclarées zones vulnérables. En mars 1943, l'organisation du Québec avait atteint son point culminant avec 145 unités de la DP dotées par 37 600 travailleurs inscrits. Même si le nombre d'unités était redescendu à 139 en mars 1944, le nombre de travailleurs s'était accru jusqu'à 53 860. Il est difficile d'évaluer l'efficacité de l'organisation au Québec, mais la province était prête à un camouflage des lumières total dès février 1942. En septembre 1942, un camouflage des

lumières partiel avait été ordonné jusqu'à la fin de la navigation, de Rivière du Loup à Gaspé, du fait de l'activité de sous-marins dans le golfe du Saint-Laurent. Il fut remis en vigueur au printemps suivant et étendu pour couvrir une zone plus vaste le long de la côte nord, de la rivière Saguenay jusqu'à la frontière du Labrador. Le camouflage des lumières partiel fut mis en application avec la coopération des unités de la DP, le Corps de repérage aérien, l'armée de réserve et la GRC. C'est la plus importante réalisation de la DP au Québec.

En mars 1943, le Comité de la protection civile de l'Ontario avait élaboré l'organisation la plus poussée au Canada, avec 71 587 travailleurs inscrits répartis en 123 unités de la DP, dans 15 zones. Le président et le vice-président s'attelèrent eux-mêmes à leurs tâches avec beaucoup d'énergie et contraignirent le gouvernement fédéral à clarifier les dispositions juridiques et financières de la DP[48]. Le commissaire aux incendies de l'Ontario était aussi le conseiller de R. J. Manion pour ce qui concernait les équipements et les méthodes de lutte contre les incendies, et son *Fire Services Manuel* fut adopté pour l'ensemble du Canada. Toutefois, en novembre 1943, les chefs d'état-major excluaient l'Ontario du risque d'une attaque et les organisations de la DP de l'Ontario étaient par la suite démantelées. Les comités des collectivités de Sault Ste. Marie, Sarnia, Windsor et Niagara Falls, situées sur la frontière, continuèrent de fonctionner parce que leurs installations d'alerte avaient été combinées avec celles des villes voisines des États-Unis. Les 22 unités de la DP (avec 14 180 travailleurs inscrits) ont donc maintenu leur organisation jusqu'à la fin de 1944, en relevant directement du bureau fédéral[49].

En décembre 1941, à la suite de l'attaque de Pearl Harbor, les préparations de la DP s'intensifièrent en Colombie-Britannique. Le Premier ministre de la Colombie-Britannique réorganisa le comité provincial de la DP pour s'occuper des demandes accrues et contrôler les organisations de la DP, agitées de soubresauts politiques, à Vancouver et Victoria. Il créait un comité de la protection civile composé de quatre fonctionnaires, avec un conseil consultatif, dont le but principal était d'éliminer les chamailleries entre les associations et les groupes différents qui participaient à la DP[50]. En mars 1943, 139 unités avaient été constituées avec 62 845 travailleurs inscrits. À la fin de 1942, un système d'alerte par sirènes était installé et la province a tenu des exercices de camouflage des lumières largement répandus. Un plan d'évacuation avait aussi été élaboré avant que ne soient retirés les fonctionnaires fédéraux chargés de l'évacuation, en octobre 1943. Avec le démantèlement des unités de la DP en Ontario, à la fin de 1943, davantage d'équipement de lutte contre les incendies et les gaz furent envoyés vers la côte ouest. Des bombes japonaises portées par des ballons furent lâchées sur la Colombie-Britannique en février 1945, prolongeant jusqu'en août la vie du Comité de la protection civile en Colombie-Britannique.

Le gouvernement fédéral commença à réduire progressivement l'organisation de la protection civile, une fois que le risque de raids aériens eut diminué. Lorsque les Alliés commencèrent à gagner la guerre, l'organisation de la DP de l'Ontario fut la première démantelée, en novembre 1943[51]. Le bureau central de la DP fut le suivant à subir une réduction, lorsqu'en août 1944 le gouvernement fédéral décida qu'un directeur de la protection civile à plein temps n'était plus

nécessaire. Le brigadier-général Ross accepta cependant de rester en poste sans traitement[52]. Le succès temporaire de l'offensive allemande dans les Ardennes, en décembre 1944, retarda pour un temps un démantèlement plus poussé. En 1945, on avisait les provinces de démanteler leurs organisations, à leur gré, et on les informait que l'aide fédérale cesserait à la fin de l'exercice financier, au 31 mars 1945. Du fait de leur situation particulière, seuls les groupes de Colombie-Britannique et de Halifax poursuivirent leurs fonctions après cette date[53].

Les comités provinciaux reçurent instruction de liquider leurs obligations financières, de rendre compte de tout l'équipement qu'elles avaient reçu et de le renvoyer à la Corporation des biens de guerre. Les travailleurs pouvaient conserver leur équipement personnel et ils reçurent tous un certificat signé par le Premier ministre et le directeur de la protection civile, attestant de leur service pour le pays. Finalement, le 14 septembre 1945, les parties pertinentes des Règlements concernant la défense du Canada (à l'exception des parties du Règlement 35) étaient rescindées, éliminant de ce fait la plupart des mesures restrictives concernant la protection civile[54].

Pendant la guerre, environ 775 collectivités avaient été organisées et avaient reçu de l'équipement aux fins de la DP. À son point culminant, environ 280 000 travailleurs avaient été enrôlés, dont la plupart étaient des volontaires non rémunérés. Dans plusieurs petites collectivités, les organisations de la DP du temps de guerre, surtout les services auxiliaires de lutte contre les incendies, ne furent pas démantelées mais servirent après la guerre. Les gouvernements du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Colombie-Britannique achetèrent tout l'équipement de lutte contre les incendies fournis par le gouvernement fédéral, avec pour résultat que plus de 500 petites collectivités, auparavant sans protection organisée contre les incendies, disposèrent alors de brigades organisées, formées et équipées.

V. Conclusion

Conçue par un gouvernement accablé par des problèmes financiers et la crainte d'une désunion nationale, la DP ne pouvait guère faire autre chose que de planifier en secret avant la Deuxième Guerre mondiale. Une fois celle-ci déclarée, l'organisation fédérale s'est démenée pour faire participer les provinces vulnérables, en leur offrant des conseils organisationnels, un financement limité, des promesses d'équipement et une certaine formation. Ce n'est pas avant l'attaque japonaise sur Pearl Harbor, en décembre 1941, que les organisations de la DP commencèrent à s'unir. Sous le leadership énergique de R. J. Manion et de son successeur, le brigadier-général Alexander Ross, les problèmes financiers avec les provinces furent résolus et des approvisionnements suffisants et une formation adéquate assurés. Vers la fin de 1943, le danger avait manifestement disparu et les organisations de la DP furent lentement démantelées. Même si la DP n'a jamais été mise à l'épreuve pendant la Deuxième Guerre mondiale, elle a projeté son ombre sur l'organisation de la protection civile au Canada, pendant la Guerre froide. La conception de la DP, voulant que la protection civile soit une responsabilité locale volontaire, guidée et soutenue par une organisation centrale, devait se maintenir dans les

années à venir[55].

NOTES EN FIN DE CHAPITRE

1. Archives nationales [par après, AN], RG 24, Dossiers du ministère de la Défense nationale, vol. 2762, HQS 6615-2, vol. 1, «Committee on Air Raid Precautions First Report (Premier rapport du Comité de la défense passive)», 1938, p. 6.

2. Pour ce qui est de la politique et de la préparation sous le gouvernement Mackenzie King, voir, C. P. Stacey, *Six Years of War: The Army in Canada, Britain and the Pacific*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1955, chapitre I; C. P. Stacey, *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada 1939-1945*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970, «Planning and Preparation in the Years before the War»; James Eayrs, *In Defence of Canada: Appeasement and Rearmament*, Toronto, University of Toronto Press, 1965, chapitre V. Ces ouvrages donnent un historique général et on y trouve peu de chose se rapportant spécifiquement à la DP.

3. AN, RG 2, Dossiers du Bureau du Conseil privé, vol. 1592, CP 2097, 20 août 1936.

4. AN, RG 24, vol. 2759, HQS 6615, note de service, Major-général E. C. Ashton, chef d'état-major général, 26 août 1936.

5. AN, RG 24, vol. 2759, HQS 6615, note, E. C. Ashton à Ian Mackenzie, ministre de la Défense nationale, [avril 1937?]; W. L. Mackenzie King, Premier ministre, à I. Mackenzie, 22 avril 1937.

6. AN, RG 2, vol. 1623, CP 531, 14 mars 1938. Deux lettres accompagnaient le décret : l'une adressée au sous-ministre du ministère de la Défense nationale, et l'autre a sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, mettant l'accent sur la nature confidentielle des travaux que devaient effectuer ces comités.

7. *Ibid.*

8. AN, RG 24, vol. 2762, HQS 6615-2, vol. 1, pièce jointe dans H. DesRosiers à R. E. L. Wodehouse, 13 juillet 1940, «Statement of the Forms and Scale of Air Attack to which it is estimated certain Canadian localities might be exposed, and on which the Department of National Defence is basing its calculations (Exposé des formes et de l'importance d'attaques aériennes auxquelles on estime que certaines localités canadiennes pourraient être exposées et sur lesquelles le ministère de la Défense nationale base ses calculs)», Comité conjoint, 6 juillet 1938. Les zones urbaines identifiées comme étant exposées à un risque précis ou moindre étaient : Esquimalt-Victoria, Vancouver, New Westminster, Prince Rupert, Halifax, Sydney, Saint John, Canso (traversier), Québec, Montréal, Ottawa et Toronto. Cette liste faisait l'objet de révisions périodiques.

9. *Ibid.*, passim, pour les dossiers des réunions du Comité interministériel de la DP.

10. *Ibid.*, p. 137-149, «Committee on Air Raid Precautions First Report», non daté, transmis par R. E. L. Wodehouse, président du comité, au sous-ministre de la Défense nationale, le 29 juin 1938, et par celui-ci au ministre de la Défense nationale, le 2 juillet 1938. Le 27 juillet, I. Mackenzie notait que le rapport avait été approuvé par le Conseil privé, *ibid.*, p. 179, I. Mackenzie à C. G. Power, ministre des Pensions et de la santé nationale.

11. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1940* (Rapport sur le travail du ministère des Pensions et de la santé nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1940), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 152.

12. *Air Raid Precautions: General Information for the Civil Authorities* (Défense passive: Information générale pour les autorités civiles), Ottawa, Comité fédéral de la défense passive, 1940, p. 15.

13. *Ibid.* La date d'impression de l'exemplaire de la Bibliothèque nationale est 1940.

14. AN, MG 27 III B5, Documents de Ian Mackenzie, vol. 15, dossier 8-1-1, note, R. E. L. Wodehouse au Ministre, 13 septembre 1938; note, R. E. L. Wodehouse au Ministre, 22 septembre 1938.

15. *Ibid.*, R. E. L. Wodehouse au Ministre, 5 décembre 1938.

16. *Ibid.*, note, 30 août 1938, jointe à une lettre, ministre des Pensions et de la santé nationale au Premier ministre, 30 août 1930.

17. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1940*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 152; AN, MG 27 III B5, Documents de Ian Mackenzie, vol. 15, dossier 8-1-1, note, R. E. L. Wodehouse au ministre des Pensions et de la santé nationale, 24 août 1939; note non signée du 11 septembre 1939. Il y a d'autres documents dans ce dossier au sujet des premières négociations avec les provinces.

18. AN, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion, vol. 72, dossiers (3) par sujets divers, Généralités, Protection civile 1941-1943, note de R. E. L. Wodehouse à I. Mackenzie, 30 janvier 1942.

19. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1940*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 152.

20. AN, RG 2, vol. 1653, CP 2483, 3 septembre 1939.

21. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1940*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 153.

22. Pour une description de l'organisation en Nouvelle-Écosse à la fin de 1941, voir le Provincial Civilian Emergency Committee, *Civilian Emergency Preparations in Nova Scotia (Air Raid Precautions)* (Préparations aux situations d'urgence civiles en Nouvelle-Écosse (Défense passive)), Halifax, N.-É., novembre 1941, dans AN, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion, vol. 72, dossiers (3) par sujets divers, Généralités, Protection civile 1941-1943.

23. AN, RG 24, vol. 2762, HQS 6615-2, vol. 1, H. DesRosiers, sous-ministre par intérim (Service de la milice) à R. E. L. Wodehouse, 24 juillet 1940.

24. On peut trouver quelques renseignements sur les débuts de l'organisation en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique dans AN, MG 27 III B5, Documents de Ian Mackenzie, vol. 15, dossier 8-1-1, passim.

25. [Ministère des Pensions et de la santé nationale [MP et SN], dossier 60-9, vol. 1, J. Gordon Ross à E. H. Minns, 18 juin 1940, décrivant l'organisation du Québec], voir aussi AN, MG 27 III B5, Documents de Ian Mackenzie, vol. 15, dossier 8-1-1, passim, pour trouver des références à l'organisation du Québec à l'automne 1939.

26. AN, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion, vol. 72, dossiers (3) par sujets divers, Généralités, Protection civile 1941-1943, note de R. E. L. Wodehouse à I. Mackenzie. «... Ontario declined a verbal approach of the Hon. Mr. Power to Premier Hepburn to organize with our Assistance [sic] A.R.P. in Ontario, in August, 1939, declined your written approach, Nov. 16th, 1939, accepted your offer made personally to Mr. Hepburn, Aug. 1940. (... l'Ontario a décliné une démarche verbale de l'honorable M. Power auprès du Premier ministre Hepburn, en vue d'organiser avec notre aide la DP en Ontario, en août 1939; il a décliné votre démarche écrite, le 16 novembre 1939; il a accepté votre offre faite personnellement à M. Hepburn, août 1940)».

27. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1942*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1942, p. 155.

28. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1941*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1941, p. 164; AN, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion, dossiers (5) par sujets divers, Généralités, Protection civile, R. E. L. Wodehouse à Frederic Bronson, président, Commission du district fédéral, 7 octobre 1940.

29. AN, RG 2, vol. 1663, CP 31/301, 25 janvier 1940.

30. AN, MG 27 III B5, Documents de Ian Mackenzie, vol. 15, dossier 8-1-1, I. Mackenzie à W. L. Mackenzie King, 7 janvier 1941. «The situation is that in three provinces the movement is so popular and creates such an outlet for war endeavour that they are clamouring for more government support. (La situation est que, dans trois provinces, le

mouvement est si populaire et crée une telle frénésie pour l'effort de guerre que l'on demande à grands cris davantage de soutien du gouvernement.)»

31. AN, RG 2, vol. 1731, CP 7147, 10 septembre 1941.

32. *Ibid.*, vol. 1718, CP 3962, 2 juin 1941, et vol. 1722, CP 4801, 2 juillet 1941.

33. *Ibid.*, vol. 1742, CP 9818, 19 décembre 1941, et vol. 1743, CP 9895, 26 décembre 1941.

34. Voir, par exemple, le texte d'une diffusion nationale sur la défense passive par Ian Mackenzie, ministre des Pensions et de la santé nationale, le 30 décembre 1941 et l'enregistrement d'une conférence de la DP tenue à Ottawa, les 3 et 4 février 1942, dans AN, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion, vol. 72, dossiers (4) par sujets divers, Généralités, Protection civile 1941-1943.

35. AN, RG 2, vol. 1741, CP 2/9660, 10 décembre 1941; une carte jointe montre les zones à risque. Le MDN avait fait cette révision au 12 novembre. Voir une note non datée résumant le développement des zones à risque, dans AN, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion, vol. 72, dossiers (4) par sujets divers, Généralités, Protection civile.

36. AN, RG 2, vol. 1743, CP 10196, 31 décembre 1941.

37. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1944*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1944, p. 70.

38. AN, RG 2, vol. 1761, CP 4738, 3 juin 1942.

39. AN, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion, vol. 72, dossiers (5) par sujets divers, Généralités, Protection civile, 1941-1943, «Suggested Establishment of Personnel for Air Raid Precautions Services Approved by the Director of Civil Air Raid Precautions (Établissement suggéré de personnel des services de la défense passive, approuvé par le Directeur de la défense passive), Ottawa, Canada». Cet établissement donnait des bases à l'attribution de matériel aux comités provinciaux. Voir aussi «Press statement by the Honourable Ian Mackenzie... 2 March 1942 (Déclaration à la presse de l'honorable Ian Mackenzie..., 2 mars 1942), annonçant des échelles de modèles d'établissement des organisations locales de la défense passive, AN, MG 27 III B5, Documents de Ian Mackenzie, vol. 7, dossier 3-60.

40. Pour un compte rendu de l'équipement, des publications et des films, voir Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1943*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1943, p. 60-62.

41. *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1943*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1943, p. 61.

42. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1944*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1944, p. 75.

43. AN, RG 2, vol. 1811, CP 5676, 17 juillet 1943; B. M. Greene (éd.), *Who's Who in Canada*, Toronto, International Press Limited, 1938, p. 466. On a accordé un congé d'absence à A. Ross, juge de la cour de district en Saskatchewan, pour qu'il accepte le poste de directeur; voir AN, RG 2, vol. 1811, CP 5675, 17 juillet 1943.

44. Canad, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1943*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1943, p. 63.

45. [MP et SN, plan en dossier (DP) 257 (?), publié par le quartier général de l'Aviation royale du canada, 15 mai 1943.]

46. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1944*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1944, p. 72-73; AN, RG 2, vol. 1824, CP 8453, 2 novembre 1943. Il semble y avoir eu au cabinet une certaine résistance initiale au changement de nom (peut-être de la part du MDN); le changement effectué d'abord le 1er mars 1943 a été révoqué le 12 mars — voir AN, RG 2, vol. 1794, CP 964, 1er mars 1943, et vol. 1795, CP 1914, 12 mars 1943.

47. [MP et SN, (DP) 60-5-C29, rapport du Nouveau-Brunswick, octobre 1943.]

48. [MP et SN, (DP) 60-7-A29, lettre du juge Macdonell, 11 avril 1942.]

49. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1944*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1944, p. 71-72, 74; RG 2, vol. 1832, CP 9969, 9970, 9971, 9972, 4 janvier 1944, poursuite des organisations de la protection civile à Niagara Falls, Windsor, Sarnia et Sault Ste. Marie respectivement.

50. Pour une description de l'organisation et des activités de la DP en Colombie-Britannique jusqu'au début de 1943, voir «Civilian Protection. An Address by W. C. Mainwaring, Chairman, Advisory Council, Provincial Civilian Protection Committee, Made to Officers of the Pacific Command at Vancouver, January 15th, 1943 (Protection civile. Une allocution de W. C. Mainwaring, président, Conseil consultatif, Comité provincial de la protection civile, prononcée devant les officiers du commandement du pacifique, le 15 janvier 1943), dans AN, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion, vol. 72, dossiers (4) par sujets divers, Généralités, Protection civile, 1941-1943.

51. Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1944*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1944, p. 71-72.

52. AN, RG 2, vol. 1860, CP 6167, 9 août 1944.

53. Canada, *Report of the Work of the Department of Veteran Affairs for the year ending March 31, 1945* (Rapport sur le travail du ministère Affaires des anciens combattants pour l'exercise se terminant le 31 mars 1945), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946, p. 145-146.

54. AN, RG 2, vol. 1912, CP 5972, 14 septembre 1945.

55. Lawrence S. Hagen, *Civil Defence: The Case for Reconsideration*, National Security Series No. 7, Kingston, Ontario, Centre for International Relations, Queen's University, 1977, p. 43.

I

LA PROTECTION CIVILE AU CANADA : 1948-1959

I. Introduction

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral souhaitait en avoir terminé avec tout ce qui rappelait la guerre, y compris la protection civile, et se consacrer à la construction d'un pays pacifique. Toutefois, ses intentions optimistes n'ont pu survivre à l'atmosphère internationale hostile de l'après-guerre, la Guerre froide, pas plus qu'aux potentialités destructrices de la bombe atomique. En 1948, dans le prolongement de l'expérience de la DP, le gouvernement fédéral décidait de rétablir une organisation de la protection civile. Une fois encore, le gouvernement fédéral prit charge du rôle de planificateur et de coordonnateur, assurant la formation, la recherche et un financement limité. Comme auparavant, les services de la protection civile seraient assurés par une extension des fonctions des organismes publics et privés existants, et par les efforts de bénévoles. La protection civile était de nouveau décentralisée, les gouvernements fédéral et provinciaux ayant la responsabilité de la planification, de la formation et de la coordination, et les gouvernements locaux celle de la mise en œuvre du programme. Bien que la renaissance de la protection civile se soit faite au sein du ministère de la Défense nationale, celle-ci était peu après transférée au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, du fait de la nature des services qu'elle assurerait à la population civile en cas de guerre. De 1951 à 1958, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a coordonné la protection civile, jusqu'à ce que de nouvelles forces nationales et internationales entraînent une réévaluation.

II. La protection civile au ministère de la Défense nationale, de 1948 à 1951

Le brigadier-général Alexander Ross, Directeur de la protection civile à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, pensait que la protection civile était un élément essentiel de la défense nationale et que, dans toute planification de défense d'après-guerre, il faudrait envisager d'inclure une organisation permanente de protection civile. Avant de prendre sa retraite, il soumit un rapport au gouvernement, en soulignant la nature d'une telle organisation et les problèmes qu'il faudrait résoudre lors de son établissement. À son avis, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient avoir la responsabilité de la planification et de la formation, les municipalités tenant le rôle d'unités opérationnelles. Il insistait pour que les autorités locales soient finalement responsables de la protection civile et que la plus grande part du travail soit accomplie par des bénévoles. Le financement des organisations réduites nécessaires et l'achat des équipements se feraient avec une aide fédérale, bien qu'il pensât que le gouvernement fédéral devait s'abstenir, dans toute la mesure du possible, d'exercer un contrôle direct. Il devrait conseiller et coordonner, en fournissant l'aide qui s'avérerait nécessaire pour développer des ressources locales. Il envisageait la création, en temps de paix, d'une organisation réduite dans chaque localité, prête à mettre en œuvre un plan de protection civile

approuvé. Il faudrait connaître les ressources locales et évaluer le montant de l'aide auxiliaire nécessaire. Dans chaque composante de l'organisation, il faudrait nommer et former le personnel clé en vue de la mise en activité du plan dans les plus brefs délais. Une mobilisation rapide et complète serait alors possible, même dans le cas d'une attaque surprise[1].

Le rapport d'A. Ross fut ignoré par un gouvernement qui entendait procéder à une démobilisation rapide et se consacrer à l'édification d'un Canada du temps de paix, et non à se préparer à une autre guerre. Toutefois, il devint bien vite évident que la période de l'après-guerre était encore très dangereuse. Dès avant même la fin de la guerre, le cas de l'espion Igor Gouzenko, à Ottawa, avait montré les intentions hostiles de l'Union soviétique. En 1946, Winston Churchill avait décrit le Rideau de fer qui s'abaissait sur l'Europe de l'Est, même si la menace communiste en Grèce et en Italie avait été défaite. En février 1948, un coup d'état communiste avait remplacé en Tchécoslovaquie le gouvernement légitime et, un mois plus tard, les Soviétiques mettaient en place le blocus de Berlin-Ouest. Même si les Soviétiques menaçaient directement l'Europe, les États-Unis commencèrent à planifier la défense de l'Amérique du Nord. Malgré les doutes sur la nécessité de ces mesures défensives, le gouvernement canadien s'est senti contraint de faire tout ce qui était nécessaire pour rassurer les Américains et maintenir la souveraineté du Canada. En conséquence, le gouvernement canadien continua de siéger à la Commission permanente mixte de défense Canada-États-Unis, et en février 1947, il signa un accord bilatéral avec les États-Unis, confiant le Canada aux armes, à l'équipement, à la formation, aux méthodes et aux communications des Américains[2]. Bien que l'Union soviétique n'ait pas fait exploser de bombe atomique avant 1949, on savait que ses scientifiques poursuivaient activement des recherches atomiques. Dans ce monde qui s'assombrissait, la question de la protection civile se posait de nouveau.

Au début de 1948, le ministre de la Défense nationale donnait instruction au président du Conseil de recherches pour la défense, O. M. Solandt, de préparer une évaluation et de faire des recommandations au sujet de la planification et de l'organisation de la protection civile. En avril de cette même année, O. M. Solandt envoyait une note au Comité du Cabinet pour la défense. Dans celle-ci, il prenait pour hypothèse qu'une guerre future comporterait vraisemblablement une attaque visant le continent nord-américain, que ce soit par air ou par des sabotages. Il définissait clairement la protection civile comme un aspect de la guerre totale.

> Toutes les mesures défensives que l'on peut prendre au nom de la population civile pour faire en sorte que, dans le cas où une attaque aurait lieu, la volonté de résister subsiste et les organisations économiques et sociales de la collectivité fonctionnent efficacement à l'appui des opérations offensives.

Il reconnaissait qu'un plan de protection civile devrait tenir compte des difficultés découlant des conditions climatiques et géographiques. Il reconnaissait également le partage des responsabilités entre les compétences des gouvernements fédéral et provinciaux. Des mesures préventives, comme des dispositifs de première alerte, la sécurité interne, la dispersion industrielle et l'évacuation, demanderaient une planification et une exécution aux niveaux

national et régional. Même les mesures correctives exigeraient une planification centralisée, du fait de l'ampleur des problèmes rattachés à une explosion atomique, toutefois l'organisation et la prestation des services de santé et de bien-être social relèveraient encore de la responsabilité locale ou municipale. La nature locale et volontaire de la protection civile était toujours clairement reconnue.

Le rapport recommandait d'établir un organisme responsable de la planification de la protection civile au sein du ministère de la Défense nationale, du fait de la nécessité d'une étroite intégration des plans de protection civile et de défense militaire. Il faudrait nommer un conseiller en protection civile auprès du ministre, pour entreprendre la planification de la création de ce nouvel organisme. Il devrait «... pouvoir prendre totalement en charge la protection civile en temps de guerre. Il doit être compétent en administration et en relations publiques et avoir servi dans l'une des forces armées, de préférence dans l'armée de terre». Dans sa planification, il déléguerait toutes les responsabilités possibles aux ministères existants et à d'autres organismes. En même temps, il conserverait la responsabilité de s'assurer que la politique du gouvernement fédéral est clairement formulée et mise en œuvre. Le conseiller et son personnel devraient aussi s'occuper des importants problèmes que l'on ne pourrait déléguer ailleurs, comme ceux rattachés à la politique concernant les abris, à la décentralisation des industries, au moment de la mise en œuvre, à la publicité et aux décisions concernant le degré de préparation de la protection civile en relation avec d'autres besoins en matière de défense[3].

À partir du 1er octobre 1948, le major-général Frederick Frank Worthington, qui avait récemment pris sa retraite de l'armée de terre, était nommé conseiller spécial auprès du ministre de la Défense nationale pour agir en tant que coordonnateur de la protection civile[4]. Ses responsabilités étaient formulées brièvement.

> Le coordonnateur de la protection civile aura la responsabilité de se tenir au courant de la situation de la protection civile et de planifier l'organisation nécessaire avec les organismes appropriés des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. À cette étape, il agira simplement à titre consultatif et il sera assisté d'un comité représentant les divers ministères concernés. Il se tiendra au courant des besoins et des développements de la protection civile dans d'autres pays et donnera des conseils à propos des mesures qui pourraient être nécessaires dans ce pays, par suite des circonstances changeantes[5].

Sa tâche immédiate était d'étudier les besoins de la protection civile et de faire des recommandations au ministre de la Défense nationale au sujet des mesures qu'il faudrait prendre pour répondre à une éventuelle situation d'urgence. En formulant ce plan, il reçut instruction de tenir compte des considérations en cours sur la nature d'attaques ennemies éventuelles contre le Canada. En même temps, il ne devait pas perdre de vue les besoins de dispersion de l'industrie, d'évacuation de populations, de la création d'abris profonds et d'autres considérations à long terme[6].

En novembre et décembre, F. Worthington visita toutes les provinces pour expliquer aux gouvernements provinciaux la nature probable de l'organisation de la protection civile fédérale et pour évaluer les problèmes particuliers de chaque province[7]. (Lorsqu'il était à Regina, il rencontra le brigadier-général Alexander Ross pour profiter de son expérience de la Deuxième Guerre mondiale[8].) Lors des réunions avec des représentants provinciaux (généralement des premiers ministres), il soulignait que la protection civile avait pour objet principal de réduire les effets d'une catastrophe sur la population civile, l'industrie, le commerce et les services publics, afin que les fonctions normales puissent reprendre dans des délais aussi courts que possible. Il expliquait qu'il souhaitait créer une organisation qui pourrait se développer rapidement, en cas de situation d'urgence nationale. Puisque le plan proposé devait fonctionner par l'entremise des organisations provinciales de protection civile, on espérait que les gouvernements provinciaux établiraient celles-ci dans un avenir proche. On suggérait que ces organisations aient à leur tête le premier ministre de chaque province, avec un directeur à plein temps et un personnel réduit, mais pouvant s'accroître rapidement. En général, les représentants provinciaux répondirent positivement à l'initiative fédérale, en indiquant la nécessité d'une plus grande planification de la protection civile, aux niveaux fédéral et provincial[9].

En janvier et février 1949, F. Worthington visita le Royaume-Uni et d'autres pays européens pour faire une étude approfondie de leurs organisations de protection civile. Il trouva ce voyage utile, pour dégager les problèmes et suggérer des solutions. Par exemple, dès le début de son étude, F. Worthington fut convaincu que la plupart des fonctions de la protection civile pouvaient prendre place dans les ministères du gouvernement fédéral, comme prolongement de leurs tâches du temps de paix. Selon cette disposition, l'organisme de protection civile fournirait seulement la coordination et l'orientation nécessaires dans la planification des mesures d'urgence[10]. Au cours de son voyage, il trouva aussi que les organisations de protection civile de plusieurs pays jouaient un rôle actif dans le cas de catastrophe naturelle[11]. Ces idées, et d'autres, furent intégrées dans ses préoccupations alors qu'il préparait un plan pour la protection civile au Canada.

Le 17 mars 1949, F. Worthington présentait un avant-projet d'organisation de la protection civile au ministre de la Défense nationale[12]. Au niveau national, il divisait l'administration centrale de la protection civile en trois directions — les plans et opérations, les services techniques et la formation. On y trouvait des dispositions pour tenir informé le public et maintenir une liaison de renseignements avec les forces armées. Le rapport proposait des tâches de protection civile pour les divers ministères du gouvernement fédéral. Il proposait une organisation semblable pour les provinces, bien que F. Worthington eût pris grand soin de ne pas sembler régenter les gouvernements provinciaux. Après des discussions avec le secrétariat du cabinet, il fut décidé que toute la question de la protection civile serait soumise au Comité de la législation de temps de guerre. En août 1949, ce comité examinait les recommandations de F. Worthington[13].

Les recommandations faites par le coordonnateur de la protection civile au Comité de la

législation de temps de guerre se fondaient sur certains principes clairement définis :

- établir en temps de paix le cadre d'une organisation de la protection civile qui pourrait se développer rapidement et efficacement en cas de situation d'urgence menaçante;
- prendre en temps de paix les dispositions nécessaires touchant les mesures qu'il faudrait mettre en application avant que n'existe une situation d'urgence;
- établir une politique concernant les mesures qui ne seraient normalement pas prises avant une situation d'urgence menaçante.

F. Worthington esquissait les rôles suggérés pour les trois paliers de gouvernement. Il proposait que le gouvernement fédéral prenne l'initiative de la planification de la protection civile à l'échelle nationale et qu'il agisse comme organisme de coordination. À cette fin, il faudrait instituer un Bureau fédéral de la protection civile, pour faire un examen permanent des plans de la protection civile et conseiller le Ministre à propos de toutes les modifications qui pourraient s'avérer nécessaires, par suite de développements stratégiques. La prestation et la coordination de la formation du personnel de la protection civile, la préparation d'information pour le public et la mise à disposition d'agents de liaison avec les forces armées étaient aussi envisagées dans le cadre des fonctions du Bureau. En outre, celui-ci aurait la responsabilité de la coordination des plans d'urgence d'autres ministères et organismes du gouvernement, et il aiderait les gouvernements provinciaux à préparer leurs plans de protection civile. Il attribuerait également des responsabilités aux divers ministères du gouvernement fédéral, en vue de la planification et de l'exécution des mesures de protection civile qui seraient des prolongements naturels de leurs fonctions normales du temps de paix. Les gouvernements provinciaux assumeraient leur rôle de planificateur et de coordonnateur de région, dans le cadre du large plan national. Ils assureraient aussi les services qui, en temps de paix, relèvent de leurs responsabilités. Les municipalités dirigeraient la planification locale et, avec une aide extérieure, contrôleraient l'exécution des mesures de protection civile.

La planification de la protection civile se fonderait sur l'hypothèse que toute attaque contre le Canada en serait une de diversion, tandis que la guerre principale se déroulerait en Europe. Néanmoins, on prévoyait qu'il pourrait y avoir une attaque aérienne à l'aide d'explosifs très puissants et d'autres armes classiques, contre les grands centres et les industries essentielles. Pour répondre à cette menace, il était nécessaire de planifier des mesures préventives (comme l'installation de systèmes d'alerte, la dispersion envisagée des industries, des installations de communication et la création d'abris antiaériens) et des mesures correctives (comme la lutte contre les incendies, la remise en état de zones dévastées et les soins aux personnes blessées). Le besoin d'une organisation planifiée et formée à l'avance sur une base nationale était donc évident, bien qu'il fût également évident qu'il faudrait décentraliser, dans toute la mesure du possible, l'exécution réelle des mesures de protection civile. Une coopération et une coordination étroites entre les divers paliers de gouvernement participant à la planification d'urgence était donc nécessaire[14].

Le Comité de la législation de temps de guerre se dit d'accord avec les propositions de F. Worthington. Par la suite, il établit un sous-comité, présidé par le coordonnateur de la protection civile, et composé de représentants des ministères fédéraux qui seraient responsables de certains aspects de la protection civile — au début, Défense nationale, Santé nationale et Bien-être social, Transports, Échanges et Commerce, Reconstruction et Approvisionnement, Travail, Finances et le secrétariat du cabinet. Des représentants de la GRC et d'autres ministères s'y ajoutèrent, à mesure des besoins. La responsabilité d'ensemble de ce comité de coordination était de coordonner les premières activités de l'organisation de la protection civile. Sa tâche immédiate étant d'étudier les besoins organisationnels du Canada en matière de protection civile, F. Worthington et un certain nombre de membres de son personnel furent envoyés au Civil Defence Staff College du Royaume-Uni pour étudier les méthodes de formation et d'organisation. On a lancé divers projets au cours de la dernière partie de 1949 et les premiers mois de 1950. On procéda à une évaluation de la capacité nationale de lutte contre les incendies et l'on entreprit un programme de normalisation des équipements. On établit des groupes consultatifs pour traiter de divers problèmes techniques, de besoins d'abris, de secours aux sinistrés et de transports. On mit en route les étapes préliminaires en vue de l'établissement d'une école de formation à la protection civile et la préparation de manuels d'instruction. On fit de même pour établir les organisations provinciales de protection civile[15].

En juin 1950, le déclenchement de la guerre de Corée et la possibilité d'une autre guerre mondiale accentuèrent le besoin de la protection civile. De ce fait, la décision fut prise de tenir une conférence fédérale-provinciale en août 1950, pour discuter de ce qui avait été fait et de ce qui restait encore à faire. Une déclaration claire des responsabilités que devraient assumer les gouvernements fédéral et provinciaux présentait un intérêt particulier pour les provinces. Les délégués convinrent qu'une politique nationale et la coordination de la planification provinciale devaient être la responsabilité du gouvernement fédéral. Puisque la protection civile était une préoccupation nationale, on considéra que les coûts devaient aussi être assumés pour une part par le gouvernement fédéral, principalement sous la forme de subventions. On reconnut que les autorités fédérales auraient le pouvoir de décider des besoins locaux dans l'ensemble du pays. Les délégués convinrent également que le gouvernement fédéral aurait la responsabilité de l'établissement d'écoles centrales pour la formation des instructeurs et des chefs, la préparation de manuels d'instruction et la fourniture de documents didactiques. Les provinces devaient assurer la formation des organisations de protection civile locales, coordonner les plans de protection civile et la formation dans les provinces, organiser une aide mutuelle et des zones d'accueil, et fournir la base juridique nécessaire pour instaurer ces programmes.

La conférence ayant établi un cadre clair, les provinces agirent rapidement. En six mois, les dix provinces avaient désigné des ministres chargés de la protection civile et établi des organisations provinciales de protection civile. Plusieurs municipalités étaient également bien avancées dans leur planification et leur organisation. En conséquence, on tenait en février 1951 une seconde conférence fédérale-provinciale, au cours de laquelle le principal sujet de discussion fut la responsabilité financière de la formation, du matériel et des approvisionnements de la protection civile. Le gouvernement fédéral convint d'assumer la

responsabilité de constituer des réserves de fournitures médicales, de fournir des équipements de protection contre les sabotages, d'effectuer la recherche et le développement en matière de protection civile et d'assurer des cours au personnel et des cours spéciaux sur la guerre atomique, biologique et chimique (ABC) et d'autres questions techniques. Le gouvernement fédéral se dit d'accord pour établir un système d'alerte en coopération avec les provinces et les autorités locales; il fournirait et installerait des sirènes et d'autres dispositifs d'alerte dans les municipalités ayant plus de 20 000 habitants et dans celles faisant partie de zones cibles. La conférence s'est aussi penchée en détail sur plusieurs aspects techniques de la protection civile, comme les dispositifs d'alerte, les abris, le traitement et l'hospitalisation, l'évacuation des blessés, le maintien de la loi et de l'ordre, le rétablissement des services publics et la lutte contre les incendies. À la conclusion de la conférence, on mit sur pied un comité consultatif fédéral-provincial permanent de la protection civile, formé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, pour suivre de près toutes ces questions[16].

Au début de 1951, le gouvernement du Canada planifiait donc encore une fois la protection de ses citoyens contre les effets d'une guerre. L'euphorie initiale de la fin de la Deuxième Guerre mondiale avait fait place aux inquiétudes de la Guerre froide. Le gouvernement fédéral en vint donc à nommer le major-général Frederick Worthington comme coordonnateur de la protection civile, chargé de conseiller le ministre de la Défense nationale pour les questions de protection civile. Conscient de l'expérience de la DP au cours de la Deuxième Guerre mondiale et reconnaissant les problèmes de compétences et de géographie du pays, F. Worthington recommanda la création d'une organisation réduite décentralisée de la protection civile. Le gouvernement fédéral planifierait, coordonnerait et financerait, dans une certaine mesure, cet effort. Les gouvernements provinciaux créeraient les organisations provinciales et des organismes locaux de volontaires auraient la responsabilité de la mise en application des plans de protection civile. En août 1950 et en février 1951, deux conférences fédérales-provinciales eurent lieu, pour négocier les responsabilités respectives des gouvernements fédéral et provinciaux. Puis, la responsabilité de la mise en œuvre de la politique de la protection civile fut confiée au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

III. La protection civile au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, de 1951 à 1959

Organisation gouvernementale

À la suite de la conférence fédérale-provinciale de février 1951, la responsabilité de la protection civile fut transférée du ministre de la Défense nationale au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social[17]. En même temps, on définissait de manière plus précise les responsabilités fédérales et provinciales. La protection civile devait s'organiser dans le cadre gouvernemental existant, en respectant les délimitations des compétences fédérales et provinciales. Même si la protection civile était de toute évidence un aspect de la planification de guerre, on avait convenu — apparemment suite à l'insistance des provinces — que l'organisation s'occuperait aussi des catastrophes naturelles. Bien qu'accepté avec réticence par

le gouvernement fédéral, cet accord présageait la tournure de ce qui s'en viendrait.

Vu ce nouvel état des choses, le gouvernement fédéral entreprit de présenter un plan d'organisation qui servirait de guide d'orientation pour chaque palier de gouvernement. Il assumait la responsabilité de la coordination de l'activité des divers paliers de gouvernement et du maintien de la liaison avec les forces armées et les organisations de protection civile du Royaume-Uni et des États-Unis. Il effectuerait des recherches, assurerait des programmes de formation, fournirait des équipements (comme du matériel didactique, des dispositifs de détection des radiations, des respirateurs, des casques en acier, etc.) et accorderait une aide financière directe aux provinces et aux municipalités, à raison d'un dollar pour un dollar. Il convint de partager avec les provinces le coût du programme d'indemnisation des travailleurs de la protection civile, blessés ou tués.

De leur côté, les gouvernements provinciaux acceptèrent d'établir des organisations de protection civile, en s'inspirant des orientations établies par le gouvernement fédéral. Elles entreprirent de s'assurer que les municipalisés des zones cibles urbaines mettaient sur pied des organisations locales. Si nécessaire, elles coopéreraient avec les organisations de protection civiles des États américains adjacents. Elles convinrent d'aider à la formation des travailleurs en établissant des écoles ou en aidant les municipalités dans leurs programmes de formation. L'équipement distribué par le gouvernement fédéral le serait par le truchement des organismes provinciaux. Les provinces acceptèrent d'informer les autorités fédérales de l'avancement de leurs programmes et de suggérer des modifications ou des améliorations, le cas échéant.

Le major-général Worthington, qui restait le coordonnateur de la protection civile fédérale, fut transféré au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, et il reçut pour instruction de travailler avec le sous-ministre du Bien-être social. Ses responsabilités étaient essentiellement les mêmes — conseiller le ministre et le sous-ministre en matière de protection civile, coordonner la planification et les mesures fédérales et assurer une liaison avec les organismes de protection civile du Royaume-Uni, des États-Unis et d'autres pays. Il était aussi président du Comité de coordination de la protection civile, un organisme interministériel établi antérieurement pour superviser la planification de la protection civile dans les ministères fédéraux désignés. On l'avait agrandi pour inclure des représentants des ministères de l'Agriculture, des Finances, du Travail, de la Santé nationale et du Bien-être social, des Travaux publics, des Ressources et du Développement, d'Échanges et Commerce, des Transports, de la GRC et du secrétariat du Comité des chefs d'état-major. Lorsque le besoin s'en fit sentir, d'autres représentants y furent ajoutés.

Le personnel de la Division de la protection civile accomplissait les tâches journalières du coordonnateur de la protection civile au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il se répartissait en trois sections :

> **Opérations et formation** avait la responsabilité d'élaborer des plans opérationnels stratégiques et tactiques, d'assurer la formation dans les écoles fédérales et d'aider les

écoles provinciales et locales, à la demande.

Administration et Approvisionnements s'occupait des problèmes d'administration, y compris des relations avec d'autres ministères fédéraux et avec les autorités provinciales chargées de la protection civile. Cette section avait aussi la responsabilité de fournir du matériel d'instruction et des équipements, par l'entremise de la Division des achats et approvisionnement.

Les **autres activités du service** comportaient la planification sanitaire, celle du bien-être, les communications et les transports, les maladies des plantes et des animaux, les questions de police, la recherche et le développement et les services d'information.

Il faut noter l'existence d'une section de la Division de la protection civile, organisée en août 1951, pour prendre la responsabilité de l'élaboration d'un programme préparations de la protection civile pour la fonction publique fédérale dans la région d'Ottawa, un précurseur en quelque sorte de la suite ultérieure du programme du gouvernement. Son mandat était de faire en sorte qu'il y ait dans chaque immeuble fédéral une organisation pouvant s'intégrer dans une organisation que la ville d'Ottawa pourrait former, dans le cas d'une situation de protection civile d'urgence. Au cours des six années suivantes, plus de 5 000 volontaires formés furent enrôlés dans des équipes opérationnelles dans l'ensemble des immeubles fédéraux. De plus, à Ottawa, dans tous les édifices du gouvernement, on examina ce qu'il en était des plans pour des abris, des moyens d'évacuation et des systèmes d'alarme en place. En 1955, on confia à la Division de la protection civile la responsabilité de l'organisation et du maintien d'un service de surveillance en cas d'incendie et de l'exécution d'exercices d'évacuation dans les lieux occupés par le gouvernement fédéral, ou y appartenant, dans la région d'Ottawa. Ultérieurement, dans la plupart des édifices fédéraux on tint des exercices annuels d'évacuation d'urgence. Au cours de 1957, l'attention se déplaça, passant d'une initiation de masse à une formation plus spécialisée. On entreprit des cours concernant le sauvetage, la surveillance des radiations, les premiers secours, les soins à domicile, la simulation de victimes, l'initiation du personnel, les activités d'un centre de contrôle, y compris des exercices de télétype[18].

En 1954, en réponse à la taille et à la complexité croissantes des programmes de protection civile, la Division de la protection civile était réorganisée et formée des sections et des services qui suivent :

a) Section de l'administration
b) Section de la formation et des opérations
c) Section des plans
d) Section des transports et des communications
e) Relations publiques
f) Secrétariat
g) Bibliothèque et statistiques
h) Section des services de santé

i) Groupe de la planification du bien-être social
j) Collège canadien de la défense civile, Arnprior[19]

Au cours des quelques années suivantes, davantage de renseignements sur les effets d'une guerre thermonucléaire devenant disponibles, les responsabilités de la division d'élargirent. En avril 1955, deux nouvelles sections étaient autorisées : une section de la planification et une section de liaison. La section de la planification devait contribuer à l'élaboration de plans d'évacuation de la population des zones susceptibles d'être attaquées et à des exercices de répétition. La section de liaison devait rester en contact direct avec les autorités provinciales de la protection civile à propos de toutes les questions, mais particulièrement de celles du programme fédéral d'aide financière et de la planification connexe[20]. En janvier 1956, on établit une section des armes spéciales de la section des services de santé, pour étudier des mesures défensives contre les armes nucléaires, biologiques et chimiques[21]. Vers la fin de 1958, les fonctions de génie de la section des plans et opérations furent transférées dans une nouvelle section du génie. Finalement, cette section participa à la conception d'une série d'abris contre les bombes, en vue de leur incorporation dans tous les types de bâtiments, et à la partie génie d'une étude portant sur les abris et l'évacuation[22].

Pendant que le gouvernement fédéral élaborait son organisation de la protection civile, les provinces et les municipalités établissaient leur propre organisation parallèle. En 1951, chaque province avait créé des organisations de protection civile avec un ministre responsable de la protection civile et un coordonnateur ou directeur provincial. Au moment du transfert de la responsabilité de la protection civile, les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et de l'Ontario avaient déjà donné des cours de formation à la protection civile pour former les instructeurs locaux et le personnel municipal clé. Pour une bonne part, les instructeurs de ces écoles avaient été formés dans des centres de formation fédéraux et aux frais du gouvernement fédéral.

Au niveau municipal, toutes les zones et collectivités cibles potentielles de plus de 50 000 habitants (à l'exception d'Ottawa) avaient établi des organisations de la protection civile avant la fin de mars 1952. Dans un certain nombre de villes — Halifax, Montréal, Windsor, Winnipeg, Edmonton, Vancouver et Victoria — on avait établi des écoles de formation locales. Avant 1955, à l'exception du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard, où les activités restèrent à un niveau minimal, les provinces et le plus grand nombre de leurs municipalités avaient fait des progrès substantiels. Un total de 554 municipalités possédaient certaines formes d'organisation de la protection civile, tandis que 128 avaient élaboré au complet des programmes qui comportaient un directeur, divers services et des installations de formation. En 1951, 50 000 travailleurs de la protection civile étaient enrôlés; en 1957, les inscriptions atteignaient 275 319 travailleurs. De ceux-ci, 248 850 avaient été formés. Ce groupe comprenait des employés civils et provinciaux à plein temps, comme du personnel des services de prévention des incendies, de police, des services publics, de la protection civile, et des volontaires civils à temps partiel. L'organisation de la protection civile comportait habituellement un certain nombre de services — renseignements et information,

communications, transports, police, prévention des incendies, santé (services médicaux et bien-être social), génie et services publics, sauvetage, ambulance et préposés à la défense passive). La plupart de ces services existaient déjà dans les collectivités et n'avaient besoin que de s'agrandir avec des volontaires, lors d'un état de guerre.

Planification des attaques

Avec l'arrivée des bombes atomiques et à hydrogène, et des bombardiers à long rayon d'action pour les larguer, l'Amérique du Nord n'était plus à l'abri d'une attaque ennemie, comme cela avait été le cas au cours de deux guerres mondiales. Cependant, de 1949 à 1954, l'état-major général canadien continuait de penser que des attaques aériennes contre l'Amérique du Nord seraient des manœuvres de diversion, destinées à attirer des forces loin de la zone principale d'attaque en Europe de l'Ouest. On pensait que, dans ce cas, le Canada disposait de trois avantages. Tout d'abord, peu de villes canadiennes seraient probablement attaquées en premier lieu, puisque les cibles principales seraient aux États-Unis. Ensuite, peu de centres à la population dense étaient proches les uns des autres, ce qui limiteraient les dégâts qui pourraient être infligés lors d'un seul raid. Et finalement, il existait d'excellents services de transport pour transporter les gens ou les approvisionnements vers des zones attaquées ou à partir de celles-ci. Par conséquent, la planification de la protection civile avait reçu pour instruction de s'occuper de la protection du public dans les zones cibles contre une bombe atomique d'une valeur nominale de 20 kt. Treize villes furent classifiées comme zones cibles : Montréal, Toronto, Ottawa-Hull, Windsor, Niagara Falls, Halifax, Vancouver, Hamilton, Winnipeg, Edmonton, Québec, Saint John et Victoria. On acceptait que des dégâts très importants seraient causées aux gens et aux biens si l'une de ces villes était frappée, mais la survie nationale, à la suite d'une attaque de ce genre, ne fut jamais sérieusement envisagée[23].

Au début des années 1950, le Canada fut divisé en trois types distincts de zones fonctionnelles, aux fins de la planification et de l'organisation de la protection civile.

ZONES CIBLES. Il s'agissait des centres considérés comme susceptibles d'être attaquées à cause de la densité de leur population et de leur importance industrielle. Une zone cible comprenait une ou plusieurs municipalités adjacentes. Dans tous les cas, l'organisation se faisait dans le cadre du gouvernement municipal. Lorsque plus d'une municipalité formait une cible, on établit un comité de contrôle mixte. L'organisation et la planification de la protection civile d'une zone cible furent conçues pour répondre à un état de guerre dans les limites de la zone elle-même.

ZONES D'AIDE MUTUELLE. Elles se composaient de toutes les collectivités entourant une zone cible, dans un rayon de 50 à 70 milles. Dans ces zones, la protection civile comprenait une colonne mobile (pour se déplacer et renforcer le personnel de la zone cible) et un groupe statique (pour héberger les blessés et les personnes sans domicile).

RENFORT MOBILE ET ZONES D'ACCUEIL. Il s'agissait des municipalités situées à l'extérieur des zones précédentes. Elles étaient organisées pour agir en tant que réserve générale, recevant le trop plein de blessés et certaines catégories prioritaires de personnes sans domicile, et assurant certaines formes de renfort mobile en personnel et en ressources spécialisés[24].

À cette époque, la politique ne prévoyait pas d'évacuer un grand nombre de personnes. On pensait qu'elles devraient rester sur place, faire face à la crise dans la zone cible et y vivre après la catastrophe, afin que l'effort de guerre ne vacille pas.

En février 1954, l'Atomic Energy Commission des États-Unis diffusait des informations factuelles sur les résultats d'un dispositif thermonucléaire, une bombe à hydrogène, ayant un rendement énergétique d'une mégatonne, qui avait explosé en décembre 1952. En 1954, d'autres essais révélèrent les terribles effets des retombées radioactives. Ces révélations eurent pour résultat une réévaluation des hypothèses sous-jacentes à la planification de la protection civile et il devint progressivement évident que le Canada faisait face à un problème de survie nationale. Dès le début d'une troisième guerre mondiale, l'Amérique du Nord devait se préparer à une attaque par des armes nucléaires, avec un très court délai d'alerte. Les stratèges pensèrent que la puissance de représailles du Strategic Air Command des États-Unis ferait en sorte que cette phase de la guerre ne durerait que quelques jours, plutôt que quelques semaines. Toutefois, ils se rendirent aussi compte que même quelques jours d'une guerre nucléaire produiraient une destruction de grande ampleur, perturbant les communications et les services publics. Il était possible que des gouvernements locaux s'effondrent et que le moral du public soit mis à rude épreuve, jusqu'à craquer.

L'introduction de la bombe à hydrogène modifiait les hypothèses de la planification. Des bâtiments bien construits résisteraient au souffle d'une bombe atomique et leurs sous-sols offriraient des abris suffisants, sauf à un point zéro direct. Mais une politique de «courez aux abris» n'aurait que peu d'utilité au cours d'une attaque par des bombes à hydrogène, beaucoup plus puissantes. On estimait que sur un total de 5 millions de résidants des treize villes cibles, 3 500 000 seraient tués, 1 250 000 seraient blessés et que 250 000 seulement s'en sortiraient sains et saufs, si une guerre nucléaire éclatait. Une politique de maintien sur place n'était évidement plus de mise et il fallait envisager une évacuation de grande échelle des populations civiles des zones cibles urbaines.

Le 28 juillet 1956, l'honorable Paul Martin, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, annonçait la politique du gouvernement à la Chambre des communes.

> Nous pensons maintenant que notre politique de la protection civile doit se baser sur l'élaboration et la mise à l'essai de plans pour l'évacuation ordonnée des principales zones urbaines de notre pays, si la possibilité d'une attaque de ces zones par des armes nucléaires devenait imminente[25].

Il poursuivit en donnant le nom des treize villes désignées comme zones cibles sur l'avis du chef d'état-major général et que le Comité de politique de la protection civile du gouvernement fédéral avait approuvées (voir ci-dessus). Aucun gouvernement provincial ne contesta cette politique et il n'y eut aucun désaccord au sujet des zones cibles urbaines choisies.

Les grandes lignes du plan de survie qui fut élaboré se trouvaient dans «Un guide pour la planification de la survie», publié en 1956. Ce plan comportait quatre phases.

Phase A : Évacuation préalable à une attaque de tout le personnel non essentiel des zones urbaines cibles, en se basant sur un avertissement stratégique de 8 à 12 heures.

Phase B : Retrait planifié de la population restante des zones urbaines cibles, en se basant sur un avertissement tactique de trois heures après la détection des avions ennemis sur les écrans radar.

Phase C : Action immédiate en vue de sauver des vies, après l'explosion d'une bombe à hydrogène.

Phase D : Aide et relèvement[26].

Pour que ce plan soit applicable, il fallait modifier l'organisation des zones de la protection civile. Au lieu de trois zones défensives, il y en eut maintenant quatre.

ZONES CIBLES. Elles furent agrandies pour inclure toute la population qui résidait dans un rayon de 15 milles d'un point zéro probable.

RÉGIONS D'APPUI DES ZONES CIBLES. Elles comprenaient la région qui se trouvait immédiatement à plus de 25 milles d'un point zéro probable. La population résidant dans cette zone ne serait pas évacuée et recevrait les composantes des forces de protection civile de la zone cible qui seraient évacuées. Les opérations de la phase C seraient effectuées par les forces de la protection civile dans les collectivités de la zone d'appui de la zone cible.

ZONES D'ACCUEIL. Il s'agissait des zones situées au-delà des limites des régions d'appui des zones cibles. Les parties habitables les plus éloignées de la zone cible étaient réservées aux évacués de la phase A, tandis que celles plus proches de la zone cible étaient réservées aux personnes évacuées pendant la phase B. En plus des fonctions d'accueil, la zone d'accueil avait la responsabilité d'organiser des groupes opérationnels (colonnes de protection mobile polyvalentes), qui pourraient être dirigés comme secours ou renfort dans les zones sinistrées.

ZONES FIXES. Les zones se trouvant dans la région de retombées possibles, en se basant sur les informations prévues pour le vent, étaient désignées comme zones fixes. Ces zones ne seraient pas évacuées et ne recevraient pas d'évacués avant que ne tombe une bombe. Si après une explosion nucléaire, la zone n'était pas touchée par les

retombées, il lui serait alors possible d'accueillir des évacués qui auraient entrepris une évacuation par mesure de précautions d'une zone sérieusement affectée par les retombées. On prévoyait aussi que la zone fixe organiserait des groupes opérationnels.

La responsabilité de la désignation des diverses zones de protection dans une province serait du ressort des autorités provinciales chargées de la protection civile; on recommandait toutefois que les limites de ces zones se conforment aux délimitations municipales existantes. Dans certaines provinces, on envisagea de regrouper ces zones en régions, pour des raisons administratives et opérationnelles. Les collectivités particulières reçurent aussi la responsabilité de s'occuper des situations de catastrophes locales et naturelles.

Les études de survie entreprises avant 1957 montrèrent que le danger des retombées radioactives, qui pouvaient se produire à peu près n'importe où au Canada, rendaient nécessaire une étude des besoins en abris ainsi que des plans d'évacuation. On pensait que des abris publics ne seraient requis qu'à la périphérie des villes cibles, à l'usage d'un nombre limité de policiers, de pompiers et d'autres travailleurs essentiels de la protection civile, qui seraient restés après l'évacuation pour protéger la ville. Ailleurs, il serait nécessaire d'avoir des abris contre les retombées radioactives pour le grand public[27].

La première planification de la protection civile traitait de la menace de bombardiers pilotés. Toutefois, dès avant 1957, l'Union soviétique avait mis sur pied une force de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM). La vitesse de ces missiles signifiait qu'il n'y aurait guère d'avertissement tactique. On pensait néanmoins qu'il y aurait un avertissement stratégique adéquat, par suite de la nécessité pour l'ennemi de faire une importante préparation en vue d'une attaque. Au lieu des deux avertissements sur lesquels pouvaient se baser des plans d'évacuation, l'organisation de la protection civile n'en aurait qu'un, en combinant les phases A et B.

Contrairement aux bombardiers pourvus d'un équipage, on ne pouvait intercepter en vol les ICBM. Dans le cas d'une attaque contre les États-Unis, des explosions aléatoires sur le territoire canadien seraient peu probables. Le Canada ne serait atteint que par des missiles dirigés expressément vers ses villes importantes et peut-être par un très petit nombre de missiles devenus erratiques en vol et qui tomberaient loin de leur cible. L'introduction des ICBM réduisait donc la menace de retombées radioactives largement disséminées, qui caractérisaient une attaque par des bombardiers pilotés.

L'arrivée des ICBM n'a pas touché beaucoup la politique d'évacuation. Le but de la protection civile était toujours d'évacuer, si possible, les zones cibles importantes. Même si les délais d'avertissement étaient réduits, il serait très peu probable que l'ennemi puisse lancer une attaque d'ICBM dans laquelle les missiles seraient programmés pour atteindre simultanément toutes les cibles sélectionnés. Inévitablement, les cibles prioritaires auraient été sélectionnées et attaquées en premier, et ceci donnerait un autre délai d'avertissement pour les personnes se trouvant dans les cibles secondaires. Dans une guerre mondiale, comme on assumait que serait

une guerre nucléaire, l'ennemi ne considérerait probablement pas de cibles au Canada comme objectifs primaires en vue d'une attaque nucléaire[28].

Services de la protection civile

Bien que l'ampleur et l'intensité de la menace d'une guerre nucléaire se soient accrues tout au long des années 1950, l'essentiel des services de protection civile resta le même. La Division de la protection civile au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social restait responsable de l'établissement d'un système d'alerte et de communication, de l'étude des moyens de transport et des problèmes rattachés à la protection civile, de la formation des travailleurs et des instructeurs, de la planification et de l'étude des services de santé, et de la planification et de l'étude des services de bien-être social.

Alerte et communications

La Division de la protection civile était responsable de l'établissement d'un système d'alerte avancée et de communication. Il se composait de trois éléments. Un système de téléphones et de télétypes assurait les communications entre les centres de contrôle de la défense aérienne et l'administration centrale de la protection civile et entre les trois niveaux de la protection civile dans le pays. Des sirènes installées dans les zones cibles désignées alerteraient la population civile de l'imminence d'une attaque. Un réseau radio de la protection civile aviserait alors le public et le tiendrait au courant des développements, avant et après une attaque.

Le système de téléphone et de télétype fut constitué par étapes successives. À la fin de l'exercice financier 1952-1953, les fonctionnaires de la protection civile avaient terminé les négociations avec les compagnies de téléphone, permettant l'installation d'assez de lignes privées et interurbaines pour créer un système national d'alerte de la protection civile. Le système consistait en lignes téléphoniques directes à partir des centres de contrôle de la défense aérienne du Canada, pour les villes cibles sélectionnées (principaux points sensibles), et de là, par des appels interurbains prioritaires, vers d'autres villes cibles (points sensibles). En 1953-1954, le système était complété par l'établissement de lignes directes avec le système américain et vers le point sensible de St. John's, à Terre-Neuve. En 1957-1958, d'autres améliorations furent apportées par la fourniture d'une ligne téléphonique directe à partir du commandement de la défense aérienne à Saint-Hubert, vers le central du gouvernement à Ottawa, et de là, vers le centre de contrôle de la protection civile récemment établi à Arnprior. À Ottawa, les lignes directes du central du gouvernement assuraient la connexion avec le Premier ministre, le coordonnateur de la protection civile et la GRC. En mai 1958, un système national de télétype était achevé, qui reliait la protection civile à Ottawa aux administrations centrales de la protection civile dans les provinces, fournissant des moyens de transmission des alertes à partir de la protection civile fédérale vers toutes les provinces. À la fin de mars 1959, un nouveau réseau national d'alerte était fonctionnel, sur base réglable (c'est-à-dire qu'il n'était pas pleinement actif, mais pouvait être mis en activité à bref délai de préavis). Il fournissait des lignes de téléphone directes à partir du commandement de la défense aérienne et de la

protection civile fédérale vers toutes les administrations centrales provinciales de la protection civile et de là, vers les zones cibles. Il assurait aussi une connexion téléphonique directe entre le centre de contrôle de la défense aérienne et les administrations centrales provinciales de la protection civile[29].

Un système d'alerte par sirène fut installé dans les zones cibles désignées pour alerter la population civile de l'imminence d'une attaque. On élabora des spécifications pour une sirène semblable à celles utilisées en Grande-Bretagne pendant la Deuxième Guerre mondiale — une sirène de 5 chevaux à modulation bitonale, avec des dispositifs de contrôle local et à distance. De 1952 à 1955, ces sirènes furent fabriquées au Canada et installées progressivement dans les zones cibles de l'ensemble du pays. En 1956-1957, on acheta 100 sirènes plus puissantes de 10 chevaux, pour accroître la couverture dans les zones cibles désignées et 100 de plus furent acquises l'année suivante. En 1959, la protection civile fédérale, le ministère de la Défense nationale et la Civil Defence des États-Unis convinrent de signaux communs : une note constante pendant trois à cinq minutes signifiait d'ouvrir sa radio pour entendre des instructions; une note modulée signifiait qu'une attaque était imminente et qu'il fallait courir aux abris. Le coût de l'installation, de la location des lignes et de l'entretien fut partagé avec les provinces sur une base moitié-moitié, mais par la suite, à la fin de 1957, le gouvernement fédéral assuma tous les coûts[30].

Du début jusque vers le milieu des années 1950, on fit des études en vue de développer un système de communication radio de la protection civile. On compila des plans et des procédures pour servir de guide à l'exploitation des services existants, y compris l'intégration des services de radio amateur et de l'industrie de la radiodiffusion. En 1956-1957, un plan de radiodiffusion d'urgence était approuvé et un contrat conclu portant sur 10 émetteurs de radiodiffusion transportables de 1 kilowatt, en vue d'essais sur le terrain en grandeur réelle, qui furent achevés en mai 1958. Des progrès se poursuivirent dans l'établissement de réseaux radio de protection civile provinciaux et municipaux, et l'on continua de discuter des problèmes rattachés aux communications radio fédérales-provinciales avec le ministère de la Défense nationale et le ministère des Transports[31].

Transports

C'est en avril 1951 que fut formé le Comité des transports de la protection civile fédérale, sous la présidence d'un membre du personnel de la Commission des transports du Canada. Composé de représentants des principaux organismes de transport, sa tâche consistait à entreprendre «... l'étude des problèmes généraux de transport qui pourraient survenir en cas de catastrophe, comme le transport des approvisionnements, du matériel et du personnel, pour appuyer les ressources des provinces et des municipalités concernées[32]». Il est difficile de juger de l'efficacité de ce groupe à partir des rapports ministériels annuels. Puisqu'il ne s'est réuni qu'une fois au cours des neuf premiers mois de l'exercice financier 1952-1953, ses activités initiales peuvent s'en trouver limitées.

Le comité recommanda la nomination d'un agent des transports, puis d'un directeur des transports. En janvier 1953 et en juin 1954 respectivement, ces postes furent dotés. Il y eut aussi une première initiative pour susciter l'inscription de véhicules automobiles pour la protection civile. En 1954, on avait émis pour les provinces 50 000 autocollants d'enregistrement de véhicules, qui seraient apposés sur les véhicules enregistrés pour leur utilisation en cas de situation de crise nationale. Lors des années ultérieures, des moyens de transport nationaux de tous types (air, eau, rail, route) firent l'objet d'études constantes et la capacité du système de transport à répondre aux besoins d'une urgence anticipée fut continuellement évaluée. Les provinces furent encouragées à intégrer tous les moyens de transport dans leurs plans opérationnels de protection civile. Des forums consacrés au transport se tinrent régulièrement avec des associations nationales de transport et on maintint une liaison étroite avec la Federal Civil Defence Section des États-Unis, par l'échange d'information et de connaissances[33].

Formation

En 1951, débuta le programme fédéral de formation à la protection civile pour des fonctionnaires provinciaux et locaux, ainsi que pour certains employés du gouvernement fédéral. De 1951 au 31 mars 1959, plus de 17 500 hommes et femmes furent formés à divers sujets de la protection civile, sous l'égide fédérale. En même temps, les provinces établirent leurs propres écoles de la protection civile, avec l'encouragement et l'aide du gouvernement fédéral. Au 1er janvier 1959, 248 850 personnes avaient reçu une formation au travail de la protection civile dans les écoles provinciales de formation[34].

De 1951 à janvier 1954, on donna des cours fédéraux au Collège fédéral du personnel de la protection civile à Ottawa. Un certain nombre de places étaient attribuées à chaque province et les autorités provinciales déterminaient les candidats participants. En plus des forums pour le personnel et des cours pour les instructeurs organisés à Ottawa, on donnait des cours spéciaux de protection contre la guerre atomique, biologique et chimique (ABC) à Camp Borden. Chaque année, quelques membres choisis du personnel suivaient des cours au Civil Defence Staff College des États-Unis et au Civil Defence College du Royaume-Uni. Le gouvernement fédéral payait les coûts du déplacement et les frais de séjour des candidats qui participaient à ces cours.

Lorsqu'en janvier 1954, le Collège canadien de la défense civile ouvrit ses portes à Arnprior, près d'Ottawa, la capacité du gouvernement fédéral à former les travailleurs de la protection civile s'accrut énormément[35]. Ce collège avait été conçu pour accueillir environ 2 000 étudiants par année, mais il en reçu habituellement plus que ce nombre. Le Collège fut établi :

- pour former le personnel clé de la protection civile à l'élaboration d'une organisation, de la planification et du fonctionnement de la protection civile;
- pour former des instructeurs pour les autorités locales de la protection civile;
- pour faire des recherches sur les équipements de protection civile envisagés et

les procédures de fonctionnement[36].

On conçu et instaura des cours normalisés pour répondre aux besoins canadiens et, de temps à autre, des cours spéciaux furent organisés. Par exemple, en 1958-1959, on donna les genres de cours suivants :

- cours pour le personnel (y compris toutes les phases de l'orientation, de la planification et des opérations de la protection civile;
- cours d'initiation à la protection civile pour les médecins, dentistes, infirmières et infirmiers;
- cours de bien-être social en organisation, secours alimentaires d'urgence, hébergement d'urgence, services personnels, inscription et renseignements;
- conférences d'initiation pour les maires et les présidents de conseil municipal;
- forums en communication et en génie;
- cours sur la protection radiologique;
- techniques des cours d'enseignement théorique;
- cours pour les instructeurs de sauvetage[37].

Le Collège maintint des communications avec des établissements de la protection civile au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans les pays européens, et il y eut de fréquents échanges libres d'idées et de personnel[38].

Il faudrait aussi se rappeler qu'une certaine partie de la formation fut assurée par des organismes de l'extérieur. En 1954-1955, la St. John Ambulance Association recruta et forma assez de travailleurs de la protection civile pour doter 450 postes de premiers secours. Elle assurait également une instruction de premiers secours pour d'autres volontaires, comme des sauveteurs, des pompiers, des agents de police et des préposés à la défense passive. À la fin de mars 1955, la St. John Ambulance Association avait formé 10 970 volontaires aux premiers secours. De plus, le ministère des Affaires des anciens combattants s'occupait d'écoles pour la formation d'infirmières et d'infirmiers auxiliaires, en vue de répondre aux besoins de la protection civile en cas de catastrophe majeure, et ce service lui était remboursé[39].

Entre 1955 et 1958, un certain nombre d'exercices de protection civile (Alerte II et III et Coopération I et II) eurent lieu. Toutes les provinces participèrent à ces exercices, afin de développer leurs propres procédures opérationnelles et de former le personnel des centres de contrôle. Alerte II et III se tinrent en conjonction avec les autorités de la protection civile des États-Unis, tandis que Coopération I et II furent des exercices purement canadiens. En 1956-1957, le centre de contrôle fédéral fut également mis en activité pour les exercices Fédéral I et II, afin de former les employés de la protection civile fédérale et certains membres de l'organisation de la protection civile de la fonction publique aux tâches du centre de contrôle[40].

Services de santé

Le groupe de planification de la santé de la protection civile avait reçu la responsabilité

> ... d'entreprendre et de coordonner la planification des services de santé au niveau fédéral, d'agir comme conseiller en santé auprès du coordonnateur de la protection civile fédérale et d'être responsable de l'élaboration d'un modèle général des services de santé de la protection civile du Canada, qui servirait de guide pour la planification de services de santé à tous les niveaux[41].

Au cours des huit années suivantes, ses plus importantes réalisations comportèrent l'achat et la constitution de réserves de fournitures médicales, la formation et la préparation des hôpitaux à l'état de guerre.

Les services de santé compilèrent des listes de fournitures et d'équipements médicaux à acheter et à entreposer stratégiquement en vue d'une utilisation fonctionnelle par les postes de premiers secours, les hôpitaux, les laboratoires et d'autres services de santé essentiels, en temps de guerre. Dès le début de 1951-1952, un programme annuel avait commencé à acheter et à constituer des stocks de fournitures et d'équipements identifiés. En 1954-1955, de grands progrès furent faits lorsque 4 millions de dollars furent consacrés à des commandes qui furent livrées pour un montant de 3 millions de dollars. Bien que le développement des armes thermonucléaires à rendement énergétique de radioactivité supérieur demandaient des changements dans la nature des approvisionnements à acheter, cela ne modifia pas vraiment le programme. Les tensions internationales s'accroissant, le programme d'achat et de stockage s'accéléra en 1957; en 1959, 11 millions de dollars avaient été autorisés et des fournitures d'une valeur de 6 millions de dollars mises en entrepôt[42].

En 1952, des cours sur la guerre ABC (atomique, biologique et chimique) se donnèrent à Camp Borden et à Montréal, pour des médecins choisis par les autorités provinciales des services de santé. À la même période, plus de 1 300 instructeurs d'infirmières et d'infirmiers furent formés aux aspects infirmiers de la guerre ABC. À leur tour, ils transmirent leurs connaissances à 20 000 infirmières et infirmiers diplômés dans le pays. Dans cinq provinces, les soins infirmiers de la protection civile furent également inclus dans le programme des étudiants. En 1954-1955, on ajouta à la direction des services de santé une section des armes spéciales, pour élaborer un programme de recherche, de planification et de formation pour la protection contre les effets de la guerre ABC. Au cours des années suivantes, on entreprit d'étudier les dangers des retombées radioactives et des méthodes de signalisation adéquate des maladies transmissibles en temps de guerre[43].

Les services de santé avaient la responsabilité de la préparation des hôpitaux et de leur personnel pour faire face à l'état de guerre. À partir de 1954, se tinrent dans les régions du Canada une série de séances d'études intensives sur les plans hospitaliers pour les désastres. Leur but était de familiariser les administrateurs, les chefs de cabinets de consultation et les

directeurs du service hospitalier à la planification de la protection civile. On élabora des techniques d'évacuation des hôpitaux et l'on prépara des plans pour assurer des installations hospitalières de rechange, y compris la conception d'un hôpital transportable improvisé de 200 lits. En 1959, plus des deux tiers des 477 hôpitaux généraux publics contactés signalaient qu'ils avaient préparé des plans d'urgence, en cas de désastre ou qu'ils étaient en train de le faire[44].

Services du bien-être social

Tout de suite après le transfert de la responsabilité de la protection civile au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, on établit une section du bien-être social de la protection civile, l'on nomma un agent d'administration de cette section et l'on établit un comité consultatif du bien-être social. Les services du bien-être social incluaient des fonctions comme l'évacuation et l'accueil, l'inscription et les renseignements, les secours alimentaires d'urgence, l'hébergement d'urgence, l'habillement de secours et des services personnels comme l'assistance socio-psychologique.

De 1951 à 1954, la section de planification du bien-être social a exécuté énergiquement son mandat de différentes manières. Elle a préparé et donné des cours sur des sujets généraux et précis concernant les services du bien-être social de la protection civile. S'y trouvaient inclus des sujets comme les secours alimentaires d'urgence, l'habillement de secours et l'hébergement d'urgence. Tout en donnant ces cours, la section aidait les autorités provinciales à assurer leurs propres cours de formation en services de bien-être social. Elle continuait de produire une suite continue de dépliants, de brochures, de guides et de manuels portant sur différents aspects des services du bien-être social de la protection civile, comme des documents didactiques et des guides pour les organisations provinciales et locales. Tirant avantage de la plus récente technologie, la section de planification du bien-être social produisit aussi des films fixes sur les secours alimentaires d'urgence et l'habillement de secours. En 1954, elle publiait un film sur le bien-être social de la protection civile, «the Homeless Ones (Les sans-abris)», qui reçut de très nombreux commentaires favorables.

En 1952-1953, la section de planification du bien-être social organisa un certain nombre de conférences pour faire participer les fonctionnaires au niveau local. L'une d'entre elles fut une conférence des directeurs des services municipaux du bien-être social de la protection civile, organisée pour discuter des problèmes généraux du bien-être social. D'autres conférences traitèrent des secours alimentaires d'urgence et de l'habillement d'urgence. L'année suivante, on convoqua deux forums du personnel clé des 30 organisations et organismes nationaux, comme l'Armée du Salut, l'Ordre impérial des filles de l'Empire, la Catholic Women's League et la Fédération des instituts féminins, dans l'espoir d'obtenir des services bénévoles. À la suite de ces réunions, plusieurs de ces organisations nommèrent des agents de liaison provinciaux ou municipaux de la protection civile.

Pendant que se déroulaient ces activités, des représentants du bien-être social de la protection

civile du Canada assuraient une liaison permanente avec des organisations parallèles au Royaume-Uni et aux États-Unis. Des représentants de ces trois pays faisaient aussi des visites réciproques, permettant aux fonctionnaires de la protection civile du Canada de se tenir au courant des développements dans le domaine des services de bien-être social de la protection civile[45].

En 1955-1956, l'accent mis sur la planification du groupe de bien-être social de la protection civile se modifia. En 1954, les Américains avaient publié des données sur les effets des armes thermonucléaires de haut rendement énergétique (la bombe H), particulièrement sur la possibilité que des retombées radioactives soient transportées par les vents prévalants sur de vastes régions. Il devint évident qu'à l'avenir, il serait nécessaire de procéder à une évacuation de grande échelle des 13 zones urbaines canadiennes désignées comme cibles principales. Du coup, l'accent se déplaça vers la planification de services de bien-être social dans les zones d'accueil des personnes évacuées. Trois nouveaux membres s'étaient ajoutés au personnel de la section pour accueillir les demandes du nouveau programme. Le personnel participait aux exercices d'évacuation aux États-Unis; des discussions avaient lieu à propos de l'évacuation et de l'accueil dans divers centres du Canada, et l'on commença à planifier des plans d'accueil dans quelques zones rurales[46].

De 1957 à 1959, le groupe de planification du bien-être social se concentra sur l'achèvement de programmes prioritaires et l'élaboration de procédures opérationnelles d'urgence. On produisit des trousses d'inscription et de renseignements, qui furent mises à la disposition des provinces en 1957, et la recherche portant sur des trousses de survie contenant des rations de 3 jours fut achevée. En 1958, on lança une initiative d'éducation publique. Elle visait à préparer le public à survivre sur ses propres ressources alimentaires pendant les sept premiers jours d'une situation d'urgence. On prépara et distribua un dépliant intitulé *Your Evacuation Pack* (Votre paquetage d'évacuation). On termina la politique et les procédures concernant l'habillement d'urgence et un manuel de formation fut produit. En Nouvelle-Écosse et en Ontario, on entreprit des sondages et l'on élabora des plans d'accueil[47].

Les fonctionnaires fédéraux, qui furent des plus actifs durant cette période, se plaignaient souvent de ce que les provinces mettaient du temps à organiser le bien-être social[48]. Toutefois, à la fin de l'exercice financier 1959, de grands progrès avaient été faits. Cinq provinces (Nouvelle-Écosse, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique) avaient des directeurs de services du bien-être social. Le Nouveau-Brunswick avait un directeur à temps partiel et les autres provinces recherchaient activement les moyens d'organiser le service. Par suite de ces progrès, il fut possible pour la première fois, en 1959, de tenir une conférence mixte fédérale-provinciale sur le bien-être social, afin d'assurer les bases de l'instauration d'une planification et d'une formation conjointes plus étroites — quelque huit années après le début du travail sur les services du bien-être social[49].

Coopération fédérale-provinciale

Programme d'aide financière

Le programme fédéral d'aide financière de la protection civile fut autorisé en avril 1952, en vue d'aider les provinces à développer et à renforcer leurs plans de protection civile. Cette aide était dirigée d'abord vers la prestation de services, l'amélioration et l'extension de ceux qui existaient ou la prestation de nouveaux services. Les projets devaient concerner ou couvrir :

- les dépenses d'organisation, d'administration et de formation, y compris les exercices d'entraînement;
- l'équipement et les vêtements, y compris les uniformes, requis pour l'administration, la formation et le fonctionnement, qui ne seraient normalement pas utilisés en temps de paix, si ce n'est pour la protection civile;
- les constructions et les modifications aux fins de la protection civile.

Au cours de 1956-1957, le gouvernement fédéral étendit les critères pour inclure des projets ayant une utilisation en temps de paix.

Au début, le gouvernement fédéral avait mis de côté 1 400 000 $ par année, consacrés au programme; en 1954-1955, ce montant passait à 2 000 000 $. La proportion du montant total disponible pour une province se calculait d'après une formule fondée sur la répartition relative de la population dans les zones cibles et dans les autres zones. Les gouvernements provinciaux se qualifiaient pour obtenir leur part de subvention en partageant la moitié des coûts de projets particuliers faisant l'objet d'une entente mutuelle. En 1954-1955, la formule fut rendue plus souple. Le gouvernement fédéral convint de faire une contribution de 25 pour 100 du coût de certaines catégories de projets, sans tenir compte des fonds qui seraient ou non assurés par le gouvernement provincial. Si la province contribuait au financement, le gouvernement fédéral convint d'égaler la contribution provinciale, à raison d'un dollar pour un dollar, jusqu'à une contribution maximale de 50 pour 100. En mars 1959, le Premier ministre annonçait que, dorénavant, le gouvernement fédéral ferait passer sa contribution aux projets approuvés de 50 à 75 pour 100, pour les projets provinciaux, et de 25 à 50 pour 100, pour les projets municipaux.

En 1952-1953, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique et Terre-Neuve prirent avantage du programme d'aide financière. La Nouvelle-Écosse s'y joignit en 1953-1954 et le Nouveau-Brunswick l'année suivante. En 1954-1955, la souplesse accrue de la formule de financement incita un certain nombre de municipalités de l'Ontario à demander des fonds. La participation de l'Ontario commença en 1955-1956 et l'Île-du-Prince-Édouard fit une première demande en 1958-1959. Le Québec ne participa jamais à ce programme, bien qu'un certain nombre de municipalités du Québec eussent reçu des fonds.

De 1952 à 1959, les contributions fédérales annuelles au programme d'aide financière

quadruplèrent presque, passant de 250 000 $ à 1 000 000 $. Voici les données annuelles :

1952-1953	250 000 $
1953-1954	322 000 $
1954-1955	415 825 $
1955-1956	646 865 $
1956-1957	813 685 $
1957-1958	967 896 $
1958-1959	1 050 342 $[50]

Normalisation des raccords pour tuyaux

Pendant que la protection civile était encore la responsabilité du ministère de la Défense nationale, le gouvernement fédéral avait lancé un programme de normalisation des raccords pour tuyaux, dans le but d'accroître l'interchangeabilité des équipements de lutte contre les incendies[51]. Au début, Ottawa se dit d'accord pour payer seulement un tiers du coût des nouveaux raccords pour tuyaux. Des discussions ultérieures avec les provinces eurent pour résultat une extension de l'offre, afin d'inclure un tiers du coût total de la normalisation des raccords pour tuyaux. En 1951-1952, l'Alberta et l'Ontario acceptèrent l'offre et la Colombie-Britannique s'associa au programme l'année suivante. L'Ontario acheva la normalisation en 1954-1955, l'Alberta en 1955-1956 et la Colombie-Britannique à l'été de 1957. Le gouvernement fédéral versa une contribution de 367 000 $ à l'Ontario, de 60 000 $ à l'Alberta et de 92 000 $ à la Colombie-Britannique. Aucune autre province ne se prévalut de l'offre fédérale[52].

Fournitures et matériel

Lorsque la responsabilité de la protection civile fut transférée du ministère de la Défense nationale au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, en février 1951, le gouvernement fédéral assuma la responsabilité de la fourniture gratuite d'équipement et de matériel didactique, ce qui incluait :

- la fourniture d'instruments radiologiques et techniques, de respirateurs et de vêtements de protection spéciaux pour les travailleurs désignés de la protection civile dans des zones choisies, en relation avec la protection contre la guerre atomique, bactériologique et chimique;
- la fourniture de pompes à étrier et de pompes auxiliaires à des fins d'entraînement;
- la fourniture de matériel didactique, de manuels et d'insignes pour les travailleurs de la protection civile[53].

Entre 1951 et 1959, dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral fournit une grande variété de matériel. Parmi ces articles on trouvait des couvertures, des bottes et des

manteaux en caoutchouc, des combinaisons de travail, des casques en acier, des civières, des équipements de reconnaissance ABC, des dispositifs pyrotechniques, des trousses de formation de premiers secours, des films d'instruction et des véhicules de lutte contre les incendies et de sauvetage entièrement équipés[54]. Du 1er avril 1951 au 31 mars 1959, les dépenses du gouvernement fédéral en fournitures et matériel s'élevèrent à 1 762 183 $. La répartition par province en était la suivante :

Colombie-Britannique	318 856 $
Alberta	173 479 $
Saskatchewan	76 141 $
Manitoba	117 952 $
Ontario	535 062 $
Québec	256 666 $
Nouveau-Brunswick	61 429 $
Nouvelle-Écosse	113 254 $
Île-du-Prince-Édouard	5 291 $
Terre-Neuve	44 047 $[55]

Accords d'indemnisation

En 1952-1953, afin de stimuler le recrutement dans les aspects les plus dangereux du travail de la protection civile, le gouvernement fédéral obtint le pouvoir de conclure des accords spéciaux avec les provinces. Ces accords permettaient une indemnisation partagée pour moitié par les deux paliers de gouvernement, dans les cas de blessures ou de décès d'un travailleur inscrit de la protection civile, au cours des exercices d'entraînement de la protection civile en temps de paix[56]. Au cours des six années suivantes, des accords furent négociés avec toutes les provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et du Québec[57]. Le 9 janvier 1959, le gouvernement obtenait le pouvoir d'étendre les ententes pour couvrir les travailleurs enrôlés de la protection civile engagés dans des opérations découlant d'une catastrophe naturelle[58].

IV. Conclusion

Pendant plus de dix ans, le gouvernement fédéral, avec ses équivalents provinciaux et municipaux, avait travaillé à établir une organisation nationale de la protection civile au Canada, conçue pour protéger la population civile en temps de guerre. De 1948 à 1951, en tablant largement sur l'expérience de la DP de la Deuxième Guerre mondiale, les fonctionnaires fédéraux planifièrent l'organisation de la protection civile au sein du ministère de la Défense nationale. Comme pendant la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral dut assumer un rôle de planification et de coordination, avec des responsabilités en formation, en recherche et un certain financement. Les services de la protection civile seraient assurés par l'extension de la fonction des organismes existants et seraient exercés surtout par des volontaires.

En 1951, la responsabilité de la mise en œuvre du programme de la protection civile fut transférée au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Ce ministère entreprit d'importants travaux de planification et de recherche, publia divers dépliants, brochures, guides et manuels et forma plusieurs volontaires de la protection civile. Une grande quantité d'équipement médical fut stocké à des emplacements dans l'ensemble du pays. Des systèmes de communication et d'alerte en cas d'attaque furent installés dans des zones cibles désignées. Le gouvernement fédéral aida les provinces et les municipalités dans leur travail de protection civile au moyen d'un programme d'aide financière. Une organisation réduite du gouvernement fédéral reliée aux gouvernements provinciaux et aux organisations locales fut mise en place, prête à se développer si une crise se produisait. En 1957, toutefois, quand arrivèrent les souffles inquiétants de la bombe à hydrogène et des ICBM, la protection civile ne dut plus se consacrer uniquement à la sauvegarde des gens, mais elle dut aussi s'occuper d'elle-même, dans une perspective de survie nationale. Même si le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social conserva son rôle directeur jusqu'en 1959, d'autres forces, nationales et internationales, et de nouveaux intervenants contraindraient à une réévaluation et à une réorganisation de la protection civile au Canada.

NOTE DE FIN DE CHAPITRE

1. Archives nationales [AN, par la suite], RG 29, Dossiers du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 1, note de service du brigadier-général A. Ross, «Civil Defence in relation to National Defence in time of Peace (La protection civile par rapport à la défense nationale, en temps de paix)», [août 1944]; note, «Civil Defence (Protection civile)», jointe dans A. Ross à F. Worthington, 27 novembre 1948.

2. Desmond Morton, *A Military History of Canada*, Toronto, McClelland & Stewart, 1992, p. 225-232.

3. Dans le manuscrit original, le compilateur fait référence au CDRB comme au Civil Defence Review Board (Commision d'examen de la protection civile), mais on n'a trouvé aucun dossier d'un tel organisme. On pense que CDRB signifie Chairman of the Defence Research Board (président du Conseil de recherches pour la défense). O n'a pu localiser aucun exemplaire d'un tel rapport.

4. AN, RG 2, Dossiers du bureau du Conseil privé, vol. 2024, CP 29/4855, 23 octobre 1948.

5. AN, RG 29, vol. 639, dossier 100-1-10, version provisoire d'un décret, 7 octobre 1948.

6. AN, RG 29, vol. 677, dossier 108-4-1, vol. 1, «Terms of Reference for the Co-Ordinator of Civil Defence (Mandat du coordonnateur de la protection civile)», [janvier 1949].

7. AN, RG 29, vol. 639, dossier S-100-1-10A, notes manuscrites des dates des visites, sur une ébauche de lettre aux premiers ministres, jointe à une note de service du ministre de la Défense nationale à F. Worthington, 23 mars 1950.

8. AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 1 «Report on General Worthington's Discussions with Brigadier General A. Ross Regina Saskatchewan (Rapport des discussions du général F. Worthington avec le brigadier-général A. Ross, à Regina, Saskatchewan)», [17 décembre 1948].

9. On n'a pu trouver un rapport de la réunion de F. Worthington avec les premiers ministres, en novembre et en décembre.

10. AN, RG 29, vol. 639, dossier S-100-1-10A, annexe A, 21 mars 1950, jointe à une note de service du ministre de la Défense nationale à F. Worthington, 23 mars 1950.

11. AN, RG 29, vol. 639, dossier S-100-1-10A, annexe B, 21 mars 1950, jointe à une note de service du ministre de la Défense nationale à F. Worthington, 23 mars 1950.

12. AN, RG 29, vol. 677, dossier 108-4-1, vol. 1, F. Worthington au ministre de la Défense nationale et pièce jointe, 17 mars 1949.

13. AN, RG 29, vol. 677, dossier 108-4-1, vol. 1, Heeney au ministre de la Défense nationale, 8 avril 1949; F. Worthington à Robertson, 25 avril 1949; Canada, *Report of the Department of National Defence for the Fiscal Year Ending March 31, 1950* (Rapport du ministère de la Défense nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1950), p. 79.

14. On n'a pas trouvé un rapport de F. Worthington au Comité de législation de temps de guerre, mais ses idées se trouvent dans sa note de service du 17 mars 1949. Voir la note 12, ci-dessus.

15. Canada, *Report of the Department [National Defence] for the Fiscal Year ending March 31 1949* (Rapport du ministère [de la Défense nationale] pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1949), p. 73; Canada, *Report of the Department of National Defence for the Fiscal Year Ending March 31, 1950* (Rapport du ministère de la Défense nationale pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1950), p. 79.

16. AN, RG 29, vol. 432, dossier 580-5-12, «Dominion-Provincial Conference, 1950-1951 (Conférence fédérale-provinciale, 1950-1951)».

17. AN, RG 2, vol. 2099, CP 985, 23 février 1951.

18. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 100; ... *ended March 31, 1956* (... qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 141; ... *ended March 31, 1957* (... qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 147.

19. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1955* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 126.

20. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1956* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 139-140.

21. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1956* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 141.

22. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 127.

23. Ces villes furent choisies en 1949. Voir AN, RG 29, vol. 718, dossier 112-C8, F. Worthington au ministre de la Défense nationale, 27 octobre 1949.

24. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 99.

25. Canada, *House of Commons Debates* (Débats de la Chambre des communes), vol. VII, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1956, p. 6616.

26. AN, RG 24, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 2.

27. [Organisation des mesures d'urgence (?), dossier des politiques 1.04, un document d'état-major daté de décembre 1957, «Organization of Civil Defence (Organisation de la protection civile); un document d'état-major daté de janvier 1957 (? 1958). Document non trouvé.]

28. [AN, RG 29 (?), dossier 108-4-2, Circulaire n° 4/57 de la planification et des opérations. «Civil Defence and the ICBM (La protection civile et les ICBM)», septembre 1957. Document non trouvé.]

29. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 105; ... *ended March 31, 1953* (... qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 93; ... *ended March 31, 1954* (... qui s'est terminé le 31 mars 1954), p. 120; ... *ended March 31, 1958* (... qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 126; ... *ended March 31, 1959* (... qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 125; AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 8-9.

30. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 105; ... *ended March 31, 1953* (... qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 93; ... *ended March 31, 1954* (... qui s'est terminé le 31 mars 1954), p. 120; ... *ended March 31, 1955* (... qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 130; ... *ended March 31, 1957* (... qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 144; ... *ended March 31, 1958* (... qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 126; ... *ended March 31, 1959* (... qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 123, 126; AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 9.

31. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 105; ... *for the fiscal year ended March 31, 1953* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 94; ... *for the fiscal year ended March 31, 1954* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1954), p. 120; ... *for the fiscal year ended March 31, 1957* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 144; ... *for the fiscal year ended March 31, 1958* (... qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 126; ... *for the fiscal year ended March 31, 1959* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 125-126; AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 9.

32. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 105.

33. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 105; ... *for the fiscal year ended March 31, 1953* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 94; ... *for the fiscal year ended March 31, 1954* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1954), p. 121; ... *for the fiscal year ended March 31, 1956* (... pour l'exercice

qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 139; ... *for the fiscal year ended March 31, 1957* (... qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 144; ... *for the fiscal year ended March 31, 1958* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 126; AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 13.

34. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 128.

35. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1954* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1954), p. 117.

36. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1957* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 149.

37. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 128.

38. AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 13-14.

39. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1955* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 129.

40. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1956* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 142; ... *for the fiscal year ended March 31, 1957* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 148; ... *for the fiscal year ended March 31, 1958* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 128; ... *for the fiscal year ended March 31, 1959* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 129; AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 11.

41. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 104.

42. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 104; ... *ended March 31, 1955* (... qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 132; ... *ended March 31, 1957* (... qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 147; ... *ended March 31, 1959* (... qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 127.

43. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1953* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 92; ... *ended March 31, 1954* (... qui s'est terminé le 31 mars 1954), p. 119; ... *ended March 31, 1955* (... qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 127; ... *ended March 31, 1956* (... qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 140; ... *ended March 31, 1957* (... qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 145.

44. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1955* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 127; ... *ended March 31, 1956* (... qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 141; ... *ended March 31, 1957* (... qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 145; ... *ended March 31, 1958* (... qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 127; ... *ended March 31, 1959* (... qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 126-127; AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 7.

45. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 104-105; ... *ended March 31, 1953* (... qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 92-93; ... *ended March 31, 1954* (... qui s'est terminé le 31 mars 1954), p. 119-120; ... *ended March 31, 1955* (... qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 128.

46. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1956* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 140; ... *ended March 31, 1957* (... qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 144-145.

47. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1958* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 126-127; ... *ended March 31, 1959* (... qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 126.

48. AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 8.

49. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 126.

50. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31,1953* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 90; ... *for the fiscal year ended March 31, 1954* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1954), p. 117; ... *for the fiscal year ended March 31, 1955* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 131; ... *for the fiscal year ended March 31, 1956* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 137-138; ... *for the fiscal year ended March 31, 1957* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 140-142; ... *for the fiscal year ended March 31, 1958* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 123-124; ... *for the fiscal year ended March 31, 1959* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 121-122.

51. Canada, *Report of the Department of National Defence for the Fiscal Year Ending March 31, 1950* (Rapport du ministère de la Défense nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1950), p. 79.

52. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 101; ... *for the fiscal year ended March 31, 1953* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 90; ... *for the fiscal year ended March 31, 1955* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 131; ... *for the fiscal year ended March 31, 1956* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1956), p. 138; ... *for the fiscal year ended March 31, 1957* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1957), p. 142; ... *for the fiscal year ended March 31, 1958* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 124.

53. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 98.

54. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), p. 103-104; ... *for the fiscal year ended March 31, 1953* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 91; ... *for the fiscal year ended March 31, 1954* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1954), p. 118; ... *for the fiscal year ended March 31, 1955* (... pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1955), p. 130.

55. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du

Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 123.

56. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1953* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1953), p. 90; AN, RG 29, vol. 650, dossier 102-1-1, vol. 2, pièce jointe à une note de service de Hatton au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, 11 octobre 1957, p. 2.

57. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1958* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1958), p. 123.

58. Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), p. 121.

II

L'essor et la chute de l'Organisation de mesures d'urgence : de 1957 à 1968

I La Création de l'Organisation de Mesures d'Urgence

Réévaluation de la protection civile

Au cours de la décennie qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement a révisé son *Recueil des mesures de guerre*, mettant à jour les plans d'urgence des ministères et organismes du gouvernement fédéral en cas de guerre. Au même moment, le gouvernement fédéral a établi une organisation de planification et de formation pour la protection civile, tout d'abord au ministère de la Défense nationale, puis au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social dans le but de coordonner la planification de la protection civile dans l'ensemble du pays. Toutefois, après 1954, le gouvernement Libéral a commencé à se préoccuper de l'efficacité du programme de protection civile. Le développement en Union soviétique de la bombe à hydrogène et la capacité de celle-ci d'envoyer des armes thermonucléaires au cœur de l'Amérique du Nord à l'aide de bombardiers à long rayon d'action, puis de missiles balistiques intercontinentaux, ont intensifié les craintes du gouvernement. La révélation à la population canadienne du danger que représentaient les retombées radioactives portées par le vent à la suite d'explosions nucléaires, même si des cibles canadiennes n'étaient pas directement attaquées, a servi à souligner davantage le danger terrifiant d'une guerre nucléaire pour la nation canadienne. À une époque où l'armée, tant aux États-Unis qu'au Canada, organisait activement la défense aérienne de l'Amérique du Nord, la planification de la protection civile ne semblait pas au diapason de la planification militaire.

Par conséquent, en 1956, le gouvernement fédéral a formé un groupe de travail interministériel sur les mesures de guerre, relevant du comité chargé du Recueil des mesures de guerre, dans le but de considérer l'ensemble du problème des préparatifs civils d'une guerre nucléaire. Son mandat était le suivant :

1. en général, de procéder à une évaluation préliminaire des mesures civiles qui semblaient nécessaires pour se préparer à la guerre dans les conditions prévues à ce moment si une grande guerre éclatait;
2. en particulier,
   (a) de délimiter aussi précisément que possible les problèmes qui devraient être résolus pour parer aux éventualités suivantes une guerre nucléaire :
      (i) l'évacuation de treize principaux centres urbains;
      (ii) la destruction de certains de ces centres et d'autres régions;
      (iii) la contamination par retombées radioactives de ces centres et d'autres régions.
   (b) de déterminer quels changements devraient être apportés au partage actuel des responsabilités intergouvernementales pour la protection civile et convenir des limites exactes des responsabilités de la Protection civile à titre d'organisme;
   (c) de suggérer les grandes lignes de solutions possibles aux problèmes

mentionnés en (a) ci-dessus;
(d) de suggérer des formes d'organisation pour poursuivre l'étude de ces problèmes jusqu'à ce qu'on puisse dresser des plans concrets et bien coordonnés[1]. (Traduction)

Le groupe de travail a présenté son rapport en janvier 1957.

Dans son évaluation de l'état de la protection civile et de la planification des mesures d'urgence, le groupe de travail a tenu compte de certaines hypothèses concernant les caractéristiques d'une grande guerre à l'avenir, considérant à la fois la nature et l'incidence de la menace. On présumait que des armes nucléaires de toute grosseur seraient utilisées pendant une autre grande guerre, avec peu ou pas d'avertissement d'une attaque imminente de l'Amérique du Nord. Une telle guerre, croyait-on, serait caractérisée par un stade initial de quelques jours ou semaines de destruction maximum. Celui-ci serait suivi d'une seconde phase de durée indéterminée, dont la nature dépendrait du premier échange nucléaire. Le Canada devrait s'attendre à des explosions au hasard d'armes nucléaires et, probablement, à une attaque délibérée de l'une ou plusieurs de ses villes principales. Une telle menace impliquerait l'évacuation de certains des principaux centres urbains canadiens dès le début de la guerre, une destruction générale et une contamination par retombées radioactives. Il faudrait prendre des dispositions pour le maintien de l'autorité gouvernementale (afin d'assurer la survie de la nation canadienne) et la protection civile (pour la survie de la population canadienne).

La planification du maintien de l'autorité gouvernementale tenait compte des communications, du maintien de l'ordre public, des problèmes légaux et des dossiers essentiels. Elle englobait également l'établissement d'un siège du gouvernement d'urgence aux niveaux fédéral, provincial (régional) et local (sectoriel). Étant donné que certains gouvernements étaient situés dans des régions susceptibles à des attaques délibérées et, par conséquent, soumises à l'évacuation, le groupe de travail a signalé :

> Si ces gouvernements ne prennent pas les dispositions nécessaires en temps de paix pour les nouveaux emplacements de bureaux en cas d'urgence, ceux-ci risquent de ne pas être en mesure de fonctionner lorsque la guerre éclatera. À ce moment, ils n'auront pas le temps d'improviser les installations nécessaires à l'extérieur des capitales actuelles. Par conséquent, on recommande de prendre dès maintenant les mesures voulues pour créer une organisation gouvernementale d'urgence composée d'un siège fédéral d'urgence dans les environs d'Ottawa, un siège régional d'urgence dans chaque province qui engloberait à la fois une composante fédérale et provinciale ainsi qu'un quartier général de l'armée et, peut-être même, un certain nombre de sièges sectoriels dans chaque province. Les diverses administrations seraient reliées par un réseau de communication gouvernemental intégré conçu dans le but de permettre l'exercice d'un contrôle décentralisé ou centralisé[2]. (Traduction)

Étant donné que le gouvernement fédéral devrait assumer la responsabilité ultime de la direction de la guerre, on recommande aussi qu'il se charge du coût des sièges régionaux et fédéral. Le coût des sièges sectoriels devrait être partagé en proportion de la mesure dans laquelle les

autorités provinciales et municipales souhaiteraient participer à leur établissement et leur contrôle en temps de paix. Un tel arrangement assurerait que des obligations financières correspondraient à des responsabilités provinciales et municipales pour les décisions en temps de paix.

Le groupe de travail a reconnu le besoin d'un soutien public d'un tel programme. Il faudrait obtenir un consensus si le gouvernement le créait.

> L'approbation gouvernementale du programme doit inévitablement sous-entendre l'amorce d'une campagne d'éducation publique vigoureuse pour convaincre les gens des dangers de notre situation et, au moment opportun, il faudrait adopter une loi délégatrice générale. Il semble également clair qu'il faudra former un organisme fédéral spécial qui donnera une orientation au programme, le coordonnera et lui impartira le dynamisme nécessaire et se chargera de la préparation physique du siège fédéral d'urgence. Cet organisme sera appelé Organisation de mesures d'urgence[3]. (Traduction)

Le groupe de travail a également examiné l'état du programme de protection civile, parvenant à la conclusion que malgré ses réalisations notables jusqu'à présent, il restait beaucoup à faire : «Il ne semble y avoir dans aucune ville canadienne une organisation de protection civile capable, à l'heure actuelle, d'intervenir efficacement en cas de guerre nucléaire.» On estimait que les principales faiblesses étaient les suivantes :

> (a) la dépendance des autorités fédérales sur la persuasion pour prendre les mesures nécessaires aux niveaux provincial et local;
> (b) l'incapacité ou la répugnance des autorités provinciales et municipales de fournir les fonds aux fins de protection civile;
> (c) les progrès inégaux et le manque d'uniformité dans les préparatifs de protection civile même dans les provinces et les municipalités qui ont déployé des efforts dans cette direction;
> (d) la position adoptée par au moins une province (le Québec) et certaines municipalités selon laquelle la protection civile est une responsabilité exclusivement fédérale, se soldant par une absence presque complète de préparatifs à ces endroits[4]. (Traduction)

Le groupe de travail a suggéré trois façons de créer une organisation efficace de protection civile au Canada. La première était d'avoir davantage recours à des mesures incitatives pour obtenir la coopération nécessaire aux niveaux provincial et local. La deuxième consistait à prendre des dispositions pour que le gouvernement fédéral assume la responsabilité fondamentale de la protection civile. La troisième portait sur la modification du partage des responsabilités entre les trois paliers de gouvernement sur une base fonctionnelle ou mutuellement convenable. Le groupe de travail croyait qu'on devait faire de plus grands efforts pour faire fonctionner le système actuel avant d'y apporter de profondes modifications. Le gouvernement devrait exposer complètement la menace à laquelle le Canada fait face et le besoin résultant de préparatifs efficaces de protection civile. L'aide financière fédérale accordée aux provinces et aux municipalités devrait aussi être considérablement accrue. Comme considération supplémentaire, le groupe de travail a ajouté le conseil suivant :

> Si le gouvernement fédéral initiait un vigoureux programme de planification d'urgence dans sa propre sphère de responsabilité, ceci donnerait l'exemple voulu. La création d'une Organisation de mesures d'urgence, si le public en prenait connaissance, serait par exemple une manifestation claire et pratique de la préoccupation du gouvernement au sujet de la situation. Si la protection civile au niveau fédéral était du ressort de cet organisme, l'incidence sur le public serait davantage accrue[5]. (Traduction)

En soulignant le besoin de trouver le moyen de rendre la protection civile plus efficace, le groupe de travail a signalé que le partage actuel des responsabilités gouvernementales avait été déterminé avant l'ère des armes thermonucléaires, lorsqu'il était possible de penser strictement sur le plan des efforts communautaires pour la prise de mesures de protection passives, aux gens qui trouvaient un abri contre les bombes et de se fier au principe de «l'autoprotection» pour traverser une situation d'urgence. Toutefois, en présence d'une attaque nucléaire, on ne pourrait s'attendre à ce qu'aucune collectivité soit autonome, qu'aucun abri ne protège les gens qui se trouveraient dans le secteur immédiat d'une explosion et «l'autoprotection» n'aurait qu'une application limitée. Le groupe de travail a souligné que si la politique actuelle ne réussissait pas à produire une organisation nationale de protection civile qui puisse respecter la nouvelle condition, les provinces et les municipalités pourraient très bien conclure qu'une telle tâche dépasserait leurs capacités. Dans ce cas, il serait nécessaire que le gouvernement fédéral accepte la responsabilité fondamentale de la protection civile, principalement parce qu'une province ou municipalité qui ne serait pas capable ou refusait d'entreprendre des préparatifs de protection civile pourrait réduire ou détruire la capacité totale de la nation de se défendre.

En considération des mesures possibles pour créer un organisme plus efficace de protection civile, le groupe de travail a fait une autre suggestion. À des fins de temps de paix, la protection civile au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pourrait très bien être intégrée dans l'Organisation de mesures d'urgence proposée. Ceci fournirait une filière unique d'autorité ministérielle pour la formulation de la politique de planification d'urgence et les plans d'ensemble et faciliterait la coordination des plans actuels et futurs avec ceux des organismes responsables du transport, de la distribution de vivres, de la mobilisation de la main-d'œuvre et autres. De plus, si la protection civile devait fonctionner en temps de guerre à titre de partie intégrante de la structure du gouvernement d'urgence, pour éviter toute confusion pendant la situation d'urgence, il devrait s'agir d'une composante en temps de paix de l'organisme chargé de la responsabilité d'établir l'organisme en temps de guerre. Le groupe de travail a aussi recommandé qu'à mesure que la planification d'urgence se développe dans des domaines autres que la protection civile, la responsabilité soit transférée de la Protection civile à d'autres organismes gouvernementaux, par exemple pour les services médicaux et hospitaliers, la santé publique et les mesures sanitaires ainsi que les services de bien-être pour le cantonnement, l'abri, l'alimentation et la protection des évacués. La Protection civile n'aurait plus que les fonctions suivantes :

a. alerte en cas d'attaque et directives pour quitter les secteurs dangereux;
b. gestion du mouvement des personnes des secteurs dangereux aux secteurs de réception;
c. préparation du public à l'évacuation et la réinstallation;

d. lutte anti-incendie;
e. opérations de sauvetage dans la mesure du possible compte tenu des risques d'irradiation;
f. décontamination;
g. traitement des victimes;
h. fourniture d'abris au grand public et à l'effectif de protection civile.

Dans son examen de la planification d'urgence des ministères, le groupe de travail a constaté des contradictions et des répétitions dans les dispositions prises par de nombreux ministères gouvernementaux. Cette constatation était en fait l'une des principales raisons de la proposition de l'établissement d'une Organisation de mesures d'urgence. Un tel organisme soumettrait les questions non réglées à un comité interministériel de mesures d'urgence et s'assurerait que la planification ministérielle soit en accord avec les plans et les mesures adoptés par les ministères connexes et conforme à la conception plus générale des mesures d'urgence civile.

Le groupe de travail a terminé son rapport par une proposition détaillée sur l'Organisation de mesures d'urgence, lui affectant les fonctions particulières suivantes :

a. mise en œuvre d'un programme fédéral global de planification d'urgence;
b. stimulation et coordination de la planification dans les ministères du gouvernement;
c. établissement d'un organisme gouvernemental d'urgence avec des subdivisions régionales et locales, le cas échéant;
d. construction, conjointement avec les provinces, de sièges régionaux d'urgence;
e. création d'un siège d'urgence pour le gouvernement fédéral;
f. planification des communications exigées de sorte à assurer la coordination nécessaire de tous les services;
g. prise de dispositions avec les ministères pour le recrutement d'une «réserve de cadres»;
h. responsabilité pour la planification, dans le cas d'une grande guerre, dans les secteurs qui ne relèvent pas particulièrement d'un ministère actuel;
i. établissement d'un système de coordination des dégâts – service de renseignements;
j. liaison, le cas échéant, avec les organismes de planification d'urgence dans les provinces et les autres pays[6]. (Traduction)

En temps de paix, il aurait principalement pour tâche de coordonner la planification ministérielle en vue des préparatifs d'une guerre nucléaire. En cas de guerre, sa principale responsabilité d'exploitation serait la protection civile, même s'il ferait également partie de la structure du gouvernement d'urgence. Le groupe de travail a précisé, cependant, que l'Organisation de mesures d'urgence ne serait pas une entité qui s'accaparerait des responsabilités des ministères existants :

> La création de l'Organisation de mesures d'urgence respecte le maintien des responsabilités de divers ministères gouvernementaux. Même si l'organisme envisagé sera une entité de travail allant au-delà de tout ce qui est de la nature d'un comité de coordination et présidera certaines fonctions d'exploitation, son principal but sera d'aider

> les ministères gouvernementaux à faire avancer leur propre planification interne. Il donnera aux ministères intéressés les hypothèses générales, tenues à jour, en fonction desquelles ils devraient dresser des plans et élaborer des programmes. En travaillant en étroite collaboration avec les ministères, l'Organisation de mesures d'urgence, assurera que leur planification et leurs programmes sont conformes à un seul objectif : comment préparer le mieux possibles les civils à une guerre nucléaire possible[7]. (Traduction)

La création de l'Organisation de mesures d'urgence

En avril 1957, le Cabinet libéral, puis ensuite le nouveau gouvernement progressiste-conservateur de John Diefenbaker, ont accepté la principale recommandation du groupe de travail selon laquelle un organisme de coordination central soit formé, relevant de préférence du premier ministre. En juin, un organisme appelé Organisation de mesures d'urgence a été établi au Bureau du Conseil privé et R. B. Curry en a été le premier directeur. On a attribué au nouvel organisme un certain nombre de tâches particulières :

(a) la planification de la poursuite des activités du gouvernement en temps de guerre;
(b) la révision du *Recueil des mesures de guerre* (une exposition générale des plans d'urgence du gouvernement);
(c) la planification du contrôle général des communications en temps de guerre;
(d) la planification du contrôle du transport routier en temps de guerre;
(e) l'acceptation des responsabilités pour la planification d'urgence civile à l'OTAN.

En plus de confier ces tâches à l'organisme, on l'a aussi chargé de la fonction générale de stimulation et de coordination de la planification d'urgence dans les ministères et organismes du gouvernement canadien. Pour s'acquitter de cette responsabilité, il a formé un comité interministériel pour assurer une planification opportune dans les ministères. Du même coup, des rapports devaient être établis entre les ministères civils et le ministère de la Défense nationale et avec la Protection civile qui relevait toujours du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social[8]. (Traduction)

En fait, deux organismes de planification étaient à présent responsables de la protection civile, c'est-à-dire l'OMU au Bureau du Conseil privé, chargé de la poursuite des activités du gouvernement et de la coordination globale de la planification, et la Protection civile, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, responsable du bien-être et de la survie des Canadiens après une attaque nucléaire. Cet arrangement aurait pu fonctionner si M. Worthington était demeuré coordonnateur de la Protection civile. Mais ce dernier a pris sa retraite en septembre 1957 et son successeur a tôt fait de commencer de se disputer avec le Bureau du Conseil privé[9]. Avant qu'une décision définitive sur l'avenir des deux organismes ne soit prise, le lieutenant-général Howard D. Graham, qui venait de prendre sa retraite à titre de chef d'état-major général, a fait une étude plus approfondie de la protection civile. En 1958, M. Graham a visité le pays et été consterné de constater que les dirigeants politiques provinciaux et le grand public n'avaient que peu de connaissances au sujet de la protection civile. De plus, il s'est rendu compte de l'absence de toute coordination de la planification provinciale. Il a aussi tiré la conclusion qu'une évacuation généralisée était peu réaliste et inacceptable aux yeux de la

population. À la fin, M. Graham a recommandé que le gouvernement fédéral accepte pleinement la responsabilité et prenne entièrement à sa charge les coûts de la protection civile et que la responsabilité soit confiée au ministère de la Défense nationale. Le rapport de M. Graham était daté du 31 décembre 1958 mais il n'a pas été présenté avant la mi-janvier 1959[10].

Le 23 mars 1959, le premier ministre John G. Diefenbaker, a annoncé à la Chambre des communes que la gouvernement avait examiné la répartition des responsabilités pour les tâches de protection civile à la lumière du rapport Graham et d'autres études d'officiers et des cadres et que

> le gouvernement propose de transférer certaines des responsabilité pour les fonctions de protection civile dans la mesure où l'État est concerné et d'offrir de prendre directement certaines responsabilités jusqu'ici assumées par les provinces et les municipalités.

Le premier ministre a expliqué que le principal changement proposé était que l'armée assumerait la responsabilité fondamentale et directe de certaines fonctions techniques de protection civile dont s'étaient auparavant acquittés les organismes provinciaux et municipaux de protection civile. Ces fonctions devaient englober l'alerte en cas d'attaque, la détermination des lieux des explosions et des retombées radioactives et leur surveillance, l'évaluation des régions touchées. la décontamination et le dégagement de ces régions et le sauvetage des personnes blessées dans ces secteurs. Les provinces devaient conserver la responsabilité directe des services médicaux et hospitaliers, des mesures de santé publique, du cantonnement et des vivres d'urgence et d'autres services de bien-être mais ils obtiendraient, pour les aider, une aide financière et technique accrue du ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social. En vertu du Programme d'aide financière, l'assistance fédérale accordée aux projets provinciaux et locaux de protection civile approuvés est passée de 50 à 75 p. 100. Le premier ministre a déclaré que le gouvernement fédéral conviendrait que l'utilisation du personnel et des installations de protection civile serviraient à répondre aux besoins humanitaires des catastrophes qui se produisent aussi en temps de paix. L'effet de ce remaniement des fonctions de protection civile sur les provinces a été de réduire leurs responsabilités pour les tâches techniques (qu'assumerait l'armée) et d'accroître considérablement leur responsabilité pour les services de santé et de bien-être.

L'Organisation de mesures d'urgence devait coordonner les travaux des autres ministères et organismes en matière de protection civile comme elle le faisait déjà dans le domaine de la poursuite des activités du gouvernement. Elle accomplirait toute tâche dont n'étaient pas chargés d'autres ministères et assumerait la responsabilité générale des rapports avec les autorités provinciales[11]. Ce que le premier ministre n'a pas rendu explicite était l'abolition de l'organisation de Protection civile du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social bien que, comme susmentionné, le ministère conserve ses responsabilités de protection civile pour la planification des services médicaux et de bien-être. Dans la lutte entre les deux organismes de protection civile, l'OMU a été gagnante[12].

Ces changements dans l'affectation des responsabilités de protection civile, dont le premier ministre a donné un aperçu, ont été intégrés dans un décret en conseil, C.P. 1959-656[13]. Une conférence fédérale-provinciale sur les mesures de protection civile a eu lieu par la suite à

Ottawa, en avril, puis en octobre 1959, et les provinces ont convenu d'accepter leurs nouvelles responsabilités.

En mars 1959, le premier ministre a exprimé, dans sa déclaration faite à la Chambre des communes, l'attitude générale du gouvernement fédéral envers la protection civile :

> J'aimerais profiter de cette occasion pour souligner que ce gouvernement croit que les mesures civiles pour se préparer à la possibilité de guerre nucléaire doivent être prises tout aussi au sérieux que les mesures militaires. La protection civile peut exercer un effet de dissuasion en montrant à un agresseur éventuel que le Canada est déterminé à survivre, même une guerre nucléaire, à continuer comme société organisée et nation unie face aux périls les plus grands et aux épreuves les plus dures[14]. (Traduction)

La décision du gouvernement de modifier la structure et l'orientation de la planification de la protection civile devait avoir des conséquences de grande portée au cours des années à venir. Le décret du Conseil privé a créé un nouveau caractère pour la planification de la protection civile selon lequel, pour la première fois, les programmes dans le but d'assurer la survie de la population étaient pleinement intégrés dans les programmes destinés à maintenir la poursuite des activités du gouvernement. Les préparatifs d'urgence étaient répartis en tâches clairement définies et affectées aux paliers de gouvernement et à leurs ministères qui pouvaient le mieux possible s'en acquitter.

II Décret de Protection Civile de 1959 et Répartition des Responsabilités

Organisation de mesures d'urgence

Sous le premier ministre, l'OMU avait à présent la responsabilité générale de la protection civile et de la poursuite des activités du gouvernement. Ses responsabilités en matière de protection civile étaient expliquées bien clairement dans le Décret de protection civile :

a) la coordination de la planification de la protection civile des ministères et des organismes du gouvernement du Canada;
b) la préparation de plans de protection civile en ce qui concerne des questions dont la responsabilité n'est pas confiée à aucun autre ministère ou organisme du gouvernement canadien;
c) l'aide offerte aux gouvernements provinciaux et aux municipalités en ce qui concerne la préparation de la protection civile là où l'aide ne constitue pas une responsabilité d'aucun autre ministère ou organisme du gouvernement du Canada;
d) les relations générales avec d'autres pays, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et avec les gouvernements provinciaux à propos de questions liées à la protection civile[15].

Les responsabilités des trois ministères étaient précisées dans le Décret de protection civile.

Ministère de la Défense nationale

Le Décret de protection civile de 1959 a attribué certaines tâches techniques à l'armée canadienne, pour lesquelles elle était tout particulièrement compétente. D'une importance particulière était l'établissement de deux systèmes : l'un pour alerter le public de toute attaque et l'autre pour déterminer les lieux des explosions nucléaires et l'orientation de retombées radioactives. Après une attaque, l'armée serait responsable d'évaluer les dégâts et l'état des victimes et, de concert avec les organismes locaux, de contrôler, de diriger et de mener à bonne fin les opérations de sauvetage des personnes blessées et coincées, de rétablir et de maintenir les services essentiels et d'appuyer les autorités provinciales et municipales en ce qui concerne le maintien de l'ordre public[16]. De plus, l'armée avait convenu de construire les sièges central et régionaux du gouvernement d'urgence.

L'alerte du public comprenait deux volets. Le premier était la nécessité de transmettre l'alerte tactique d'une attaque nucléaire de NORAD au quartier général de la Défense nationale et aux centres opérationnels établis dans chaque province, responsables de coordonner les efforts locaux de protection civile. Pour accomplir cette tâche, l'armée a développé un réseau national de téléimprimeurs, le Système national d'alerte en cas d'attaque. Le deuxième volet était le besoin d'alerter directement le public. On a décidé de continuer de se servir de sirènes à cette fin[17]. En 1960, environ 350 sirènes avaient été installées dans les villes canadiennes. L'armée en a installé 1 360 autres au cours des deux prochaines années. À ce moment, toutes les villes qui auraient pu être visées étaient pourvues d'un système d'alerte opérationnel qui transmettait l'information reçue aux réseaux de radio provinciaux, qui à leur tour diffusaient les alertes et d'autres

renseignements au public. En 1962, les systèmes d'alerte étaient en place et la permanence était assurée à toute heure du jour et de la nuit.

Afin de déterminer les lieux des explosions nucléaires et de surveiller l'orientation des retombées radioactives, l'armée a créé le système de rapport d'explosion nucléaire et de retombées. Il se composait de quatre éléments. Des postes de signalisation d'explosion nucléaire ont été établis autour des villes qui pourraient être visées. Plus loin, quelque 2 000 postes de signalisation des retombées ont été créés pour enregistrer l'incidence et la radioactivité des retombées. L'armée a dressé des plans afin de prédire les explosions nucléaires et l'orientation des retombées aux centres d'alerte central et provinciaux. Enfin, des centres de classement des renseignements ont été mis sur pied pour surveiller les rapports reçus des postes de signalisation des retombées[18].

On a confié à l'armée la responsabilité de construire des installations pour abriter les gouvernements fédéral et provinciaux d'urgence qui dirigeraient la nation pendant et après une guerre nucléaire. Le Siège central du gouvernement d'urgence a été construit à Carp, près d'Ottawa, avec une station de transmission à quelques milles. Essentiellement une boîte de béton durci composée de quatre étages, entourée d'une enveloppe de gravier et enfoui dans un sol sablonneux, le Siège central (irrévérencieusement appelé le Diefenbunker) pouvait résister à l'explosion d'une bombe à hydrogène de 5 mégatonnes avec point zéro à une distance de 1,1 milles. Après la détection d'une explosion nucléaire, le bâtiment se fermait automatiquement et devenait pratiquement autonome. Il pouvait maintenir plus de 400 personnes pendant trente jours sans besoin de réapprovisionnement. En temps de paix, il servait de centre de transmissions de l'armée. Les travaux de creusement ont commencé pendant l'été 1959 et le bunker a été opérationnel en décembre 1961.

Bien que le gouvernement fédéral ait eu au début l'intention de construire dix sièges régionaux, des considérations de coût en ont réduit le nombre à six en 1960. Ils étaient situés sur des bases militaires à Nanaimo, en Colombie-Britannique, à Penhold, en Alberta, à Shilo, au Manitoba, à Camp Borden, en Ontario, à Valcartier, au Québec et à Debert, en Nouvelle-Écosse. La conception et la construction se sont amorcées en mai 1960 et les six sièges sont devenus opérationnels entre mai et novembre 1964. En temps de paix, ces installations faisaient partie du réseau de communication de l'armée. En temps de guerre, ils logeraient des composantes des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que le poste de commandement et les unités de communication de l'armée. Même si les quatre autres sièges régionaux n'ont jamais été construits, des installations temporaires ont été établies dans des immeubles fédéraux à Regina, au Camp Gagetown au Nouveau-Brunswick, à Charlottetown et à St. John's[19].

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

Après la promulgation du Décret de protection civile en 1959, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social ne détenait plus la responsabilité générale de la protection civile. Son ministère a malgré tout continué d'être chargé d'aider les gouvernements provinciaux et les administrations locales ainsi que les organismes privés à organiser, préparer et offrir des services médicaux et de bien-être. Il a aussi continué d'être responsable du Collège canadien de la défense civile, à Arnprior[20].

Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, la Division des services d'urgence de santé d'urgence a élaboré quatre programmes principaux. Il a établi des bureaux dans les installations des gouvernements d'urgence aux niveaux fédéral, provincial et local. Il a encouragé les hôpitaux à planifier les situations d'urgence. Il a publié des dépliants, des brochures et d'autres publications pour aider les gens à être autosuffisants pendant une situation d'urgence. Il a aussi continuer de stocker les fournitures médicales d'urgence à des endroits stratégiques. En 1963, la valeur de ces installations et fournitures médicales d'urgence avait atteint 18 millions de dollars[21].

La Division des services de bien-être d'urgence était responsable des programmes de planification pour les vêtements d'urgence, l'hébergement et l'alimentation des personnes déplacées par une situation d'urgence sérieuse, devait donner des conseils sur l'inscription des évacués et offrir des services de counselling. Conformément à la primauté juridictionnelle des gouvernements provinciaux et des administrations locales à ces égards, la Division offrait une orientation et une aide aux échelons inférieurs du gouvernement en matière de planification, d'organisation et de prestation des services de bien-être d'urgence. Comme par le passé, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a continué de mettre l'accent sur l'autoprotection pour faire face aux situations d'urgence graves.

Tandis qu'il aurait été logique de transférer la responsabilité du Collège canadien de la défense civile à l'OMU, l'établissement a continué de relever du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. (À ce qu'il paraît, le directeur de l'OMU, R. B. Curry n'a pas aimé l'atmosphère paramilitaire du Collège)[22]. Étant donné que le directeur de l'OMU présidait le comité interministériel de la politique de formation, formé en novembre 1959, l'OMU avait un certain contrôle en matière de politique de formation. Ses membres étaient composés du commandant du Collège et de représentants des ministères de la Défense nationale et de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi que de la GRC. Le Collège avait deux principales fonctions. Il organisait des cours qui à la fois formaient les spécialistes dans des aspects du travail de protection civile et aidaient ceux qui étaient chargés de responsabilités en protection civile locale. Au premier plan étaient des cours sur l'orientation nationale de survie et les opérations nationales de survie. Le Collège a aussi convoqué des conférences avec les maires et les autres représentants municipaux afin de les endoctriner en philosophie et pratiques de protection civile et planification d'urgence. En mars 1962, le gouvernement a explicitement confié à l'OMU la responsabilité de la formation d'urgence civile et formé un comité interministériel de formation civile afin de conseiller l'OMU sur la politique de formation.

Le ministère de la Justice

Le ministère de la Justice a exercé ses pouvoirs en protection civile par l'intermédiaire de la GRC. Le Décret de protection civile a précisé que conjointement avec l'armée, la GRC serait responsable du maintien de l'ordre public et du contrôle de la circulation pour les exercices et les opérations de protection civile.[23] Étant donné que la force fédérale faisait fonction de police provinciale dans huit des dix provinces, ces fonctions étaient essentiellement un prolongement de leurs responsabilités en temps de paix. Seulement en Ontario et au Québec serait-il nécessaire d'assurer la coopération avec la police provinciale. Un certain progrès a été fait en 1960

lorsqu'une conférence du service de police à laquelle les autorités de l'Ontario ont participé a eu lieu à Gravenhurst. Au même moment, la GRC a intensifié son programme de formation. Il a établi une relation directe avec l'armée pour la planification de la survie et à des fins de maintien de l'ordre et de contrôle de la circulation.

Autres ministères

À l'instar des trois ministères mentionnés dans le Décret de défense, on a demandé à d'autres ministères fédéraux de coopérer avec l'OMU pour la préparation de plans d'urgence. Le ministère des Transports a commencé à dresser des plans de contrôle d'urgence pour quatre moyens de transport : par chemin de fer, par air, par eau et par route. Le ministère de la Production de la défense, conjointement avec les ministères du Commerce, de l'Agriculture et des Pêcheries, ont amorcé la coordination des plans pour procurer des vivres, du carburant et d'autres objets essentiels en cas de catastrophe nationale. Le ministère du Travail et le Service national de placement ont dressé des plans de politique pour l'affectation de la main-d'œuvre[24].

Le rôle des provinces

Naturellement, le Décret de protection civile n'a affecté aucune responsabilité aux autorités provinciales. Le gouvernement fédéral a reconnu qu'il n'avait aucun pouvoir à cet égard. Bien que le ministère de la Défense nationale ait jadis envisagé la rédaction d'une loi qui rende obligatoire la protection civile, aucun ministre du Cabinet fédéral n'a jamais été assez imprudent pour le faire[25]. Le gouvernement fédéral a continué de se fier à la persuasion et aux stimulants financiers. Par conséquent, une série de conférences fédérales-provinciales se sont déroulées d'avril 1959 à décembre 1962 pour déterminer les responsabilités des gouvernements provinciaux.

Les provinces ont accepté d'assumer certaines responsabilités de protection civile en temps de guerre :

1. le maintien de l'ordre public et la prévention de la panique grâce au recours à leur propre service de police, la force policière municipale et des gendarmes spéciaux, avec n'importe quel soutien nécessaire et possible de la GRC et des Forces armées, à la demande de la province;
2. le contrôle de la circulation routière, sauf dans les secteurs endommagés ou couverts d'une intense retombée, dont des mesures spéciales pour faciliter le mouvement d'urgence des personnes dans les régions qui risquent d'être attaquées ou touchées par une intense retombée;
3. les services de réception, dont des arrangements pour offrir un hébergement, des vivres d'urgence et d'autres fournitures d'urgence et services de bien-être aux gens qui ont perdu ou quitté leur maison ou qui ont besoin d'aide en raison des interruptions de service des installations normales;
4. l'organisation et le contrôle des services médicaux, des hôpitaux et des mesures de santé publique;
5. le maintien, le déblaiement et la réparation des grandes routes;

6 l'organisation des services municipaux et autres pour le maintien et la réparation des systèmes d'approvisionnement en eau et d'égouts;

7 l'organisation des services municipaux et d'autres services de lutte anti-incendie et de contrôle et la direction des services en temps de guerre sauf dans les secteurs endommagés ou d'intense retombée où les services de lutte anti-incendie seraient sous la direction de l'armée dans le cadre des opérations de retour.

8 le maintien et la réparation des services publics d'électricité et l'affectation de l'utilisation de l'électricité pour répondre aux besoins de l'urgence.

9 la formation des civils à titre de travailleurs de protection civile[26].

Une fois ces responsabilités clarifiées, chaque province a dû mettre en place l'organisation appropriée pour s'en acquitter. Le gouvernement fédéral a donné des conseils, offert une formation et, bien entendu, financé les projets approuvés. En 1963, toutes les provinces s'étaient engagées (dans diverses mesures) à la planification de la protection civile. La législation d'urgence a été adoptée, les OMU provinciales ont été créées, chargées de tâches semblables à celles de l'organisme fédéral, des planificateurs à temps partiel ont été embauchés et les responsabilités pour les mesures de protection civile ont été confiées aux ministres du Cabinet.

III L'OMU et ses Programmes

En général, l'OMU avait deux principales responsabilités pour la planification de la protection civile :
(a) *les mesures gouvernementales*, concernant les questions relatives à la poursuite des activités du gouvernement;
(b) *les mesures publiques*, relatives à la survie du public[27].

Poursuite des activités du gouvernement

Pour assurer la poursuite des activités du gouvernement pendant et après une guerre nucléaire, on a confié à l'OMU la responsabilité d'établir un système de gouvernement décentralisé composé d'éléments centraux, régionaux et de secteurs, chacun pouvant fonctionner de façon indépendante au besoin. L'organisation centrale consisterait en un petit groupe de ministres du Cabinet, dont le premier ministre, le gouverneur général, et des cadres supérieurs des ministères qui seraient situés près d'Ottawa au Siège central du gouvernement d'urgence. Ils seraient appuyés par des éléments plus grands de ministères situés un peu plus loin dans les unités de soutien. Au cours des premières journées d'une attaque, on ne s'attendrait pas à ce que le gouvernement central d'urgence fasse plus que de donner une orientation de la politique générale. Son prochain rôle important serait de soutenir le moral en prouvant que le gouvernement canadien existait toujours et avait la situation bien en main.

Le pays a été divisé en dix régions administratives chacune correspondant à une province (sauf l'Alberta qui englobait le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest). Chaque région devait être pourvue d'un Siège régional fédéral du gouvernement d'urgence. Selon le besoin régional, le personnel fédéral correspondrait plus ou moins aux ministères et organismes représentés au siège central. Le premier ministre, les ministres et d'autres principaux fonctionnaires des

gouvernements provinciaux, dont le lieutenant-gouverneur, seraient aussi présents. Ces représentants seraient appuyés par de plus gros groupes dans les unités de soutien régionales.

Sous l'organisation régionale se trouvait l'organisation de secteurs. (On prévoyait qu'elle aurait une structure sous-régionale, située entre la région et le secteur en Ontario et au Québec, en raison de la dimension de ces provinces mais elle n'a jamais été mise en application). Le nombre de secteurs variait d'environ huit dans la plus grande province à une dans la plus petite. La composition exacte des fonctionnaires à ce niveau était sujette à des négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux et ne semble jamais avoir été délimitée avec exactitude. Vraisemblablement, les ministères ayant des fonctions de survie essentielles ainsi que les administrations locales et municipales seraient représentés. On a pris les dispositions nécessaires pour relier les trois niveaux de gouvernement d'urgence au moyen du réseau de communications d'urgence du gouvernement.

Sous la zone venaient les divers sièges d'administrations locales et organisations. La planification à ce niveau était une responsabilité entièrement locale et le gouvernement fédéral ne pouvait que persuader, donner le ton et encourager au moyen d'aide financière[28].

Il fallait mettre à l'essai les plans des marches à suivre. En 1960 et 1961, trois exercices, connus sous le nom de code TOCSIN (un tocsin est une sonnerie de cloche pour donner l'alarme), ont eu lieu pour déterminer l'efficacité du programme de poursuite des activités du gouvernement et les problèmes de mise en application. Un érudit était d'avis que :

> Si une attaque ennemie se conformait à une mesure défensive contre les bases du Commandement aérien stratégique des États-Unis, le système de poursuite des activités du gouvernement, tel qu'il existait entre 1960 et 1963 aurait probablement été efficace, étant donné que les dommages causés au Canada seraient probablement moindres que toute autre forme d'attaque[29].

Si les villes ou les bases canadiennes étaient directement touchées, les effets pourraient être plus catastrophiques.

Le premier TOCSIN s'est déroulé le 3 mai 1960 dans deux buts généraux. Tout d'abord, il était conçu pour vérifier le système d'alerte en cas d'attaque et de communications d'urgence. Deuxièmement, il visait à évaluer la procédure de permanence au siège du gouvernement d'urgence et à tenter de créer les conditions de travail pendant une attaque véritable. Les participants avaient été prévenus trois heures plus tôt et l'exercice durait 10 heures. Il n'est pas clair ce qu'on a tiré de l'exercice mais il semble se dégager que le personnel du gouvernement n'a pas été capable de travailler efficacement à titre d'équipes et que les communications sont rapidement devenues surchargées par le trafic[30]. De l'avis d'un représentant anonyme de l'OMU :

> La principale valeur de l'exercice a été de réunir pour la première fois les éléments du gouvernement d'urgence aux niveaux national et provincial[31].

Le second TOCSIN s'est déroulé les 5 et 6 mai 1961. Fondé sur des hypothèses et des buts

semblables que le premier exercice, il a été conçu pour s'exercer à assurer la permanence aux installations provisoires du gouvernement d'urgence et résoudre les problèmes qui surgiraient après l'attaque. On a mis à l'essai les systèmes d'alerte en cas d'attaque et les communications d'urgence et tenté de sensibiliser davantage le grand public au sujet des opérations de survie[32]. Cet exercice comptait la participation de trois ministres du Cabinet et de personnel qui ont été déplacés par train spécial d'Ottawa au siège provisoire du gouvernement fédéral, à Pettawawa. À la différence de TOCSIN 1960, neuf villes étaient visées. Les conclusions de cet exercice ont été que bien que le personnel de l'armée travaille bien au siège d'urgence, les civils éprouvaient de nouveau de la difficulté à travailler efficacement au sein d'équipes *spéciales*. Dans un rapport final, on a déclaré :

> L'importance de l'attaque simulée dans l'exercice de l'OMU était telle que peu de mesures auraient pu être prises... pour influencer la bataille avant plusieurs jours. Le seul rôle possible aurait été celui de réunir les renseignements, de réfléchir à l'avenir et de prévoir le retour à un contrôle centralisé dès que possible.

TOCSIN 1961B, tenu les 13 et 14 novembre a été organisé à la hâte en réponse à la crise de Berlin en août et à une importante augmentation des essais nucléaires soviétiques. Il a été coordonné avec un exercice de défense aérienne de NORAD au cours duquel une attaque par missile et bombardier a été simulée dans les bases aériennes, les bases de défense et les villes, tant au Canada qu'aux États-Unis. Les coups directs et les retombées radioactives étaient concevables. La participation du gouvernement fédéral a été considérable (17 ministères et organismes et six ministères du Cabinet). Les autorités provinciales et municipales ont participé plus activement qu'auparavant. Naturellement, tout ne s'est pas déroulé comme prévu : certaines sirènes n'ont pas été déclenchées et le personnel gouvernemental n'a pas quitté Edmonton avant que la ville ne soit détruite par un missile. L'exercice a souligné les effets de mauvaises conditions de vie sur le rendement du personnel et montré le besoin d'une beaucoup plus grande coopération interministérielle[33].

Survie du public

Politique sur les abris et l'évacuation

Avant la création du missile balistique intercontinental (ICBM), le système nord-américain de défense aérienne pouvait donner une alerte tactique d'une attaque de bombardier piloté d'environ trois heures. On considérait qu'il s'agissait d'une période suffisante pour évacuer les principales régions urbaines canadiennes. L'arrivée de l'ICBM a réduit le temps d'alerte tactique à 15 minutes ou moins, rendant les évacuations à grande échelle impossibles ou même suicidaires. Par conséquent, en 1959, le gouvernement a annoncé une nouvelle politique nationale de survie. Bien que les plans de circulation aient été élaborés pour faciliter l'évacuation volontaire de villes qui pourraient être visées (probablement pendant la plus longue période d'alerte stratégique), le gouvernement a appuyé la construction d'abris familiaux anti-nucléaires contre les retombées comme principal espoir de survie de la population.

Par conséquent, le gouvernement fédéral a entrepris un programme énergique pour encourager

les familles à construire des abris anti-nucléaires. Étant entendu qu'une protection considérable contre les retombées radioactives pouvait être assurée à un coût raisonnable de deux à trois cents dollars, on a persuadé la Société canadienne d'hypothèques et de logement de permettre le financement des abris au moyen de ses programmes de prêts. L'OMU a publié une gamme complète de plans d'abris dans sa série intitulée *Blueprint for Survival*. Elle a établi un système d'évaluation, d'approbation et d'inscription de plans privés et commerciaux. Malgré tous ces efforts, le programme a échoué lamentablement. Le coût n'était pas exorbitant mais néanmoins considérable. La plupart des Canadiens considéraient qu'il incombait au gouvernement de fournir les abris. De plus, le gouvernement n'a pas donné le ton, refusant de consacrer de grosses sommes à des projets pour les intégrer dans le système de métro de Toronto ou de métro proposé de Montréal[34].

Se rendant compte de l'échec de sa politique d'abris d'autoprotection, l'OMU s'est dirigée vers la création d'abris publics, amorçant une série d'études dans le but d'évaluer la possibilité de créer une protection adéquate contre les retombées dans les immeubles existants. En 1961, le ministère des Travaux publics a examiné 5 000 immeubles fédéraux au Canada et l'OMU a encouragé les provinces et les municipalités à faire de même. Cette année-là, le ministère des Mines et des Relevés Techniques a évalué les mines qui convenaient comme abris possibles mais elles ont été immédiatement rejetées parce qu'elles étaient trop loin des régions peuplées. En 1963, l'OMU avait décidé qu'une étude nationale complète des abris anti-nucléaires possibles était nécessaire dans le but de produire un programme d'abris publics crédible.

Information publique

L'OMU était chargée de tenir le public au courant de la protection civile. Pour remplir ce mandat, elle a envoyé des renseignements pour faire connaître les programmes, coordonné les programmes de publications sur l'information d'urgence avec tous les ministères fédéraux et aidé les provinces et les municipalités dans leurs initiatives d'information. Au début de 1961, l'OMU a dressé son propre Plan d'information du public afin de renseigner le public sur les effets des armes nucléaires, les plans du gouvernement et les mesures que pouvaient prendre chaque personne, groupe ou famille pour accroître sa protection. À noter était *Blueprint for Survival*, une série de six brochures sur les abris anti-nucléaires construits dans les sous-sols, les abris contre le souffle, les retombées dans les régions rurales et les dispositions à prendre pour accroître les chances de survie. De nombreuse brochures, dépliants, affiches et étalages ont été fournis gratuitement au public.

On a aussi eu recours aux journaux, à la radio et à la télévision pour que le public continue d'entendre le message de protection civile.

Vers la fin de 1961, le gouvernement a approuvé le plan d'information en temps de guerre, c'est-à-dire le Service d'urgence de renseignements au public, qui tiendrait le public au courant des nouveautés et donnerait des avertissements, des directives et des conseils. La SRC a dressé, organisé et mis en œuvre le plan de radiodiffusion d'urgence. Il a mené à la formation du Réseau de radiodiffusion d'urgence, une liaison de presque toutes les stations de radio et de télévision au

Canada. Le réseau était connecté par le système d'alerte de l'armée en cas d'attaque. Le déclenchement des sirènes était pour le public le signal d'écouter la radio pour obtenir des directives. Le plan prévoyait également la présence de représentants de La Presse canadienne et de l'United Press International dans les sièges central et régionaux du gouvernement d'urgence où ils seraient informés des nouveautés et pourraient donner des avertissements, des directives et des conseils au public[35].

Programme d'aide financière

Compte tenu de la réorganisation des responsabilités de protection civile en 1959, l'administration du Programme d'aide financière aux provinces et aux municipalités a été confiée à l'OMU. Le gouvernement fédéral avait inauguré le programme en 1952 dans le but d'offrir un soutien financier pour les coûts de personnel et les frais d'administration, les fournitures et l'équipement et tout autre élément qui surgirait pendant la planification. Ceux-ci englobaient l'équipement de communication, les coûts de construction pour les sièges locaux du gouvernement d'urgence, le paiement d'honoraires pour la formation en secourisme, l'achat de vêtements de protection pour les bénévoles et les autres membres du personnel d'urgence, l'équipement de sauvetage, les véhicules, le coût des exercices locaux d'entraînement et la publication de plans de survie locaux. Le gouvernement a augmenté sa part du coût des articles approuvés de 50 à 75 p. 100. De plus, il existait à présent une liste claire d'articles qu'on pouvait acheter, supprimant ainsi en grande partie les retards et les chamailleries du passé. Les crédits fédéraux pour le programme sont passés de 4 millions de dollars au cours de l'exercice 1960-1961 à 4,8 millions de dollars en 1962-1963. Au même moment, les contributions fédérales aux programmes d'accidents du travail pour les travailleurs de protection civile, blessés ou tués dans l'exercice de leurs fonctions, ont augmenté de 50 à 75 p. 100, mais ce ne fut jamais une dépense importante[36].

Engagements internationaux

Tandis que l'OMU dirigeait principalement son énergie à ses programmes nationaux d'urgence civile, il avait également des engagements internationaux. En vertu du Traité de l'Atlantique Nord, le Canada avait voué de résister à toute attaque armée et d'aider ses partenaires à résister à l'agression. Sur le plan de la planification d'urgence, cette promesse a mené à la nomination du directeur de l'OMU au comité supérieur de la planification des mesures d'urgence en 1963. Des représentants canadiens ont été nommés aux organismes en temps de guerre de l'OTAN qui s'occupaient des questions de télécommunications internationales, de transport océanique, de vivres, d'approvisionnements en carburant et d'autres sujets techniques. Plusieurs ministères et organismes du gouvernement canadien participaient activement à la planification de ces questions. Les compétences canadiennes ont considérablement contribué au développement de la planification stratégique civile à l'OTAN[37].

Les accords en matière d'urgence civile de l'OMU avec les États-Unis ont été régis par trois ententes signées entre les deux pays les 27 mars 1951, 15 novembre 1963 et 8 août 1967. Le premier accord concernait simplement la planification concertée de la protection civile. Les autres portaient sur la consultation technique entre le Canada et les États-Unis. Après l'accord de

1963, un nouveau comité appelé le comité canado-américain de planification des mesures d'urgence a été constitué pour examiner les problèmes communs en matière d'urgence civile. Beaucoup de planification se déroulait déjà de façon parallèle. Des lignes de communication d'urgence ont été établies entre les régions frontalières. Les modes opératoires pour rendre compte des retombées radioactives étaient normalisées et plusieurs états et provinces ont pris les mesures nécessaires pour les mettre en application. On a examiné les messages de radiodiffusion d'urgence pour s'assurer qu'ils soient uniformes des deux côtés de la frontière pour empêcher toute confusion du public. Les états et les provinces contigus ont organisé des réunions pour assurer l'uniformité des activités opérationnelles prévues. En 1964-1965, une étude conjointe a considéré les effets d'une guerre nucléaire sur les économies du Canada et des États-Unis. L'accord de 1967 exigeait en particulier une étroite collaboration et une consultation technique en planification d'urgence civile dans les secteurs adjacents au Canada et aux États-Unis. Le directeur (ou plus tard le directeur général) de l'OMU a également servi de coprésident des réunions du comité canado-américain de planification des mesures d'urgence[38].

IV Le Déclin de l'OMU

Le déclin de l'OMU a commencé en 1963 lorsqu'il est passé du Bureau du Conseil privé et placé sous l'autorité du ministre de la Production de la défense. À ce qu'il paraît un déménagement administratif mineur, la décision de transférer l'organisme a reflété les nouvelles forces en jeu au Canada et à l'étranger. Les années de Diefenbaker avaient été une période de tension internationale accrue se soldant par la crise de Berlin en 1961 et la crise des missiles à Cuba en octobre 1962 lorsque l'Union soviétique et les États-Unis semblaient au bord d'une guerre nucléaire. En ayant approché à deux doigts, les Soviétiques et les Américains ont tiré leur épingle du jeu et commencé à prendre les mesures voulues pour normaliser les relations et réduire les tensions. En 1963, par exemple, les deux puissances ont négocié une entente pour réduire les essais de missiles nucléaires. Même si le danger d'une guerre nucléaire continuait d'exister, la probabilité a commencé à diminuer et du même coup, l'impression du public du besoin de l'OMU et de la planification d'urgence.

L'élection d'un gouvernement libéral minoritaire au printemps 1963 a aussi été de mauvaise augure pour l'OMU. Bien que le nouveau premier ministre Lester Pearson ait réussi à renverser la politique libérale du rejet à l'acceptation des armes nucléaires pendant la campagne électorale, un grand nombre de membres du Parti libéral s'opposaient à cette politique. Simultanément se produisait un mouvement grandissant de paix et de désarmement au pays. L'OMU et la planification d'urgence ont commencé à occuper une priorité moins élevée.

R.B. Bryce, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, a reconnu indubitablement que M. Pearson et ses principaux ministres et conseillers auraient peu de temps à consacrer à l'OMU et à la planification d'urgence. M. Pearson avait convenu d'accepter les armes nucléaires tout en déclarant qu'il tenterait de renégocier l'engagement. Contrairement à M. Diefenbaker, il ne voyait pas le besoin de se mêler de tous les aspects administratifs[39]. Parmi les ministres du Cabinet nouvellement nommés, M. Bryce s'est rendu compte que C.M. «Bud» Drury, ministre de la Production de la défense, était bien disposé à l'égard des buts de l'OMU. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, M. Drury avait passé au rang de brigadier de l'armée canadienne. De 1948 à

1955, il a occupé le poste de sous-ministre du ministère de la Défense nationale. À ce moment, on organisait la protection civile dans ce ministère, ce qui a pu piquer l'intérêt de M. Drury[40]. Quelles que soient les raisons, avant que M. Bryce ne quitte le Bureau du Conseil privé pour le ministère des Finances, il avait arrangé le transfert de l'OMU aux responsabilités de M. Drury, en juin 1963. (Au même moment, le Collège canadien de la défense civile à Arnprior a été transféré du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à l'OMU[41].) Bien que l'OMU soit jugé comme étant un ministère, relevant directement du ministre, il n'était plus au centre du pouvoir. Il avait commencé à perdre son prestige.

L'effet immédiat du transfert de l'OMU du Bureau du Conseil privé a été négligeable. Sous M. Drury, l'OMU a poursuivi les programmes élaborés sous le gouvernement Diefenbaker, les modifiant, les complétant ou leur donnant plus d'ampleur. Dans le domaine des communications d'urgence, par exemple, la SRC a accru à 24 heures par jour sa capacité de transmettre des renseignements et des directives au public. Conjointement avec le Conseil de recherches pour la défense et du personnel des États-Unis et du Royaume-Uni, l'OMU a élaboré et mis à l'essai des prototypes d'abris à Suffield, en Alberta. Ses ingénieurs de recherche créaient également des abris à deux fins, qui pourraient autant être utilisés en temps de guerre qu'en temps de paix. Au niveau bureaucratique, la législation d'urgence exigée par les divers ministères fédéraux avait été préparée et était prête à être mise en vigueur presque immédiatement. Le Programme d'aide financière s'est poursuivi et s'est même intensifié en 1963-1964. On a révisé le guide de planification d'urgence pour les municipalités. Comme par le passé, l'OMU a continué de planifier, de coordonner, de conseiller, de former et d'informer le public afin de remplir ses deux mandats de survie du public et de poursuite des activités du gouvernement[42].

Un peu plus d'un an après avoir assumé la responsabilité de l'OMU, en juin 1964, M. Drury, avec le directeur nouvellement nommé de l'OMU, Paul Eaguy, s'est présenté devant le Comité spécial de la défense, qui examinait la politique de défense. Dans ses remarques, M. Drury a souligné que ses responsabilités en matière de planification d'urgence civile englobaient à la fois la protection civile et la poursuite des activités du gouvernement. Il a délimité les trois buts de l'OMU : 1) planifier des mesures pour aider la population à survivre une guerre nucléaire, 2) planifier la poursuite des activités du gouvernement et 3) offrir une aide financière aux provinces et aux municipalités pour qu'elles établissent leurs propres services d'urgence, donner des cours au Collège canadien de la défense civile et rédiger des guides de planification. Il a ensuite souligné que douze ministères fédéraux et cinq organismes jouaient des rôles d'urgence et participaient dans diverses mesures à la planification. Il a donné un aperçu des programmes de haute priorité que l'OMU avait institué pour assurer la survie du public et la poursuite des activités du gouvernement.

Après avoir énuméré les réalisations de l'organisme, M. Drury a présenté un plan quinquennal ambitieux afin de compléter le programme :

1. achèvement des systèmes d'alerte en cas d'attaque, dont les rapports d'explosions nucléaires et de retombées;
2. protection des installations et du personnel de radiodiffusion d'urgence;
3. exécution du réseau de sièges d'urgence avec communications. Le programme de

secteur est actuellement en cours;

4. achèvement du programme de fournitures médicales et approvisionnements et services supplémentaires de bien-être;
5. considération de la mise en œuvre d'un programme d'abris publics par la détermination d'espace actuel des abris dans les immeubles actuels et compte tenu d'une aération, d'un approvisionnement en eau et de services sanitaires minimums. Un examen de tous les immeubles fédéraux a été fait. On fait un autre examen des immeubles en Alberta afin d'élaborer des techniques qui pourraient être appliquées à un examen national et de déterminer la protection contre les retombées qu'on pourrait offrir en général au grand public.

La proposition d'achever le système était logique mais coûteuse. Il n'était pas du tout clair que M. Drury pouvait obtenir les fonds nécessaires pour le mener à bonne fin[43].

Lorsque le comité a conclu ses délibérations, son rapport a signalé que dans l'exercice de ses fonctions centrales de planification et de coordination, l'OMU avait négligé les communications et les rapports avec les autorités provinciales.

> Il n'y a eu aucune réunion de la Conférence fédérale-provinciale sur les mesures d'urgence depuis décembre 1962 et aucune n'est actuellement prévue. Aucun exercice national ne s'est déroulé depuis un certain nombre d'années. Le comité se préoccupe que ce manque continu de liaison et d'exercice avec les provinces a sérieusement nuit à la validité de la planification.

Il a aussi mis l'accent sur un échec qui était probablement évident aux yeux des officiels fédéraux : les programmes, c'est-à-dire prêts hypothécaires, prêts bancaires et publicité, dans le but d'encourager les gens à construire des abris anti-nucléaires dans leur cour arrière, avaient échoué lamentablement. En ce qui concerne le programme de publicité de l'OMU, le comité a suggéré qu'on avait fait la sourde oreille. Le public n'était pas intéressé en temps de paix relative[44].

Le comité a ensuite fait un certain nombre de recommandations pour corriger ces défauts :

(a) que les Conférences fédérales-provinciales sur les mesures d'urgence aient lieu chaque année afin d'assurer une liaison continue entre les deux paliers de gouvernement;
(b) que les exercices nationaux de l'OMU reprennent et aient lieu régulièrement;
(c) que les dépenses de fonds pour le programme actuel d'abris familiaux cessent;
(d) que la recherche soit reportée de sorte qu'on puisse élaborer rapidement des techniques de protection des maisons avec les matérieux dont on dispose;
(e) qu'on fasse une analyse... au sujet du coût de la construction d'abris publics contre les retombées à travers le Canada et du pourcentage de la population qui pourrait ainsi être protégée;
(f) qu'une décision soit prise au sujet de la protection contre les retombées. Le public n'a pas l'intention de construire d'abris. Par conséquent, le gouvernement doit

décider... s'il doit ou non offrir une protection à une partie de la population;

(g) que des programmes d'information publique soient mis en œuvre pour fournir des renseignements de base;

(h) qu'on considère la mise à l'essai régulière du système d'alerte dans toutes les collectivités au pays[45].

Ces recommandations étaient conçues pour améliorer les communications avec les provinces, faire des exercices et des essais, abandonner le programme d'aménagement d'abris familiaux et prendre des décisions sur une politique d'abris publics. La suggestion d'un programme d'information publique est curieuse étant donné que l'OMU avait déjà une vaste série de publications.

En juin 1965, le gouverneur en conseil a approuvé le Décret sur la planification civile d'urgence de 1965 qui a remplacé le Décret de protection civile de 1959, amendé en 1963. Lorsqu'il a présenté le nouveau décret, M. Drury a fourni l'explication suivante :

> On estimait depuis un certain temps que le Décret de protection civile de 1959 n'était pas adequat et qu'il devrait y avoir une affectation mieux définie des pouvoirs d'urgence, des tâches et des fonctions pour tous les ministères fédéraux essentiels. Alors qu'on ne mentionnait que quatre ministères fédéraux en 1959, douze sont actuellement chargés de responsabilités d'urgence[46].

Dans le passé, l'OMU devait se fier à la persuasion et à sa responsabilité de coordonner les travaux d'urgence des ministères fédéraux et organismes. À mesure que les tensions internationales ont baissé, ils ont tout naturellement négligé leurs tâches de planification d'urgence. Ces affectations de mesures d'urgence ont été régularisées avec l'approbation du décret en conseil.

Bien que le nouveau décret de planification puisse être considéré comme une unification des pratiques existantes (un détail administratif), certaines subtilités devraient être notées. Les deux fonctions, soit la protection civile et la poursuite des activités du gouvernement, ont été réunies dans un décret de planification, puis subsumées, comme M. Drury l'avait signalé un an plus tôt, par l'expression «mesures de protection civile». Un changement s'est produit dans les responsabilités ministérielles. L'OMU a suivi M. Drury lorsqu'il est devenu ministre de l'Industrie. Essentiellement, les fonctions de l'OMU sont demeurées les mêmes qu'auparavant, c'est-à-dire la planification de la poursuite des activités du gouvernement, la coordination du travail de planification d'urgence d'autres ministères fédéraux, la planification des mesures de protection civile qui ne relevaient pas d'autres ministères fédéraux, l'aide aux gouvernements provinciaux et aux administrations municipales et la liaison avec les autres pays et l'OTAN. Le Collège canadien de la défense civile, qui avait été transféré à l'OMU en 1963, est demeuré sous sa responsabilité. La seule nouvelle responsabilité a été «conjointement avec les autorités provinciales, d'élaborer des politiques et un programme pour le contrôle des ressources de transport routier civil en cas d'urgence». Il n'est pas clair pourquoi ces fonctions n'ont pas été confiées au ministère des Transports[47].

Le 17 juin 1965, une Conférence fédérale-provinciale sur la planification de la protection civile a eu lieu à Ottawa sous la présidence de M. Drury. Bien qu'il soit possible que l'OMU n'ait que répondu à la critique du Comité d'examen de la défense un an plus tôt, la conférence a reconnu que si le programme de l'OMU allait réussir, les provinces devaient être persuadées d'y participer. En effet, dans le système décentralisé de gouvernement d'urgence le soutien provincial était essentiel. Dans son discours principal, M. Drury a fait remarquer que bien que ce fut sa première conférence fédérale-provinciale sur les mesures d'urgence depuis 1962, les consultations s'étaient poursuivies avec beaucoup de succès au niveau bureaucratique.

> Je pense toutefois que cette conférence ministérielle est opportune étant donné qu'elle peut confirmer l'acceptation de certaines propositions présentées et donner une orientation générale à nos planificateurs d'urgence respectifs[48].

L'un des objectifs de la conférence était de mettre à jour les autorités provinciales sur les activités fédérales. Le nouveau décret de planification d'urgence civile a été présenté et expliqué. Les participants ont aussi été informés de l'Étude nationale sur la protection contre les retombées qui devait commencer sous peu comme première phase de la planification d'abris publics. L'OMU s'est engagée à construire les sièges régionaux du gouvernement d'urgence dans la Saskatchewan, au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard et à Terre-Neuve. On a assuré les participants à la conférence que la récente réorganisation des forces armées canadiennes, sous Paul Hellyer, n'avait pas changé le rôle de l'armée pour assurer la survie des civils. L'armée est demeurée responsable du retour et du sauvetage, des systèmes d'alerte, des rapports d'explosions nucléaires et de retombées radioactives et du maintien des sièges du gouvernement d'urgence. Ces questions étaient exclusivement du ressort fédéral.

D'autres questions préoccupaient davantage les fonctionnaires provinciaux. L'une d'entre elles était la désignation des commissaires régionaux. Au cours des premières phases d'une guerre nucléaire, il était probable que les sièges régionaux du gouvernement d'urgence seraient coupés du contrôle central et devraient agir de façon indépendante. Par conséquent, il serait nécessaire qu'une personne occupant un poste d'autorité donne une orientation aux gouvernements fédéral et provinciaux combinés. Plutôt que d'avoir une personne nommée au niveau fédéral comme commissaire régional, on a convenu que le premier ministre de la province ou du pays serait la personne toute compétente.

On a discuté de deux autres questions. Même si Ottawa fournissait 75 p. 100 des coûts des mesures d'urgence dans les régions au moyen du Programme d'aide financière, les participants à la conférence ont convenu qu'il était nécessaire d'améliorer la gestion des programmes en mettant l'accent sur la planification des priorités, l'évaluation opportune et les prévisions à long terme. Enfin, la conférence a consacré beaucoup d'attention au rôle de la planification d'urgence civile et des organisations d'urgence qui intervenaient en cas de catastrophe en temps de paix, un sujet que les autorités provinciales avaient toujours souligné. Les délégués se sont mis d'accord sur le besoin de planification afin de traiter des catastrophes en temps de paix et ont suggéré que les groupes d'étude conjoints examinent la question[49].

L'OMU a rapidement pris des mesures concernant cette dernière suggestion et convoqué un

groupe d'étude fédéral-provincial en octobre suivant pour échanger de l'information. Les fonctionnaires fédéraux pouvaient avoir considéré l'attention accordée aux catastrophes en temps de paix comme étant une façon d'assurer la participation des provinces et d'obtenir des fonds supplémentaires. Leur attitude avait été exprimée un an et demi plus tôt par l'ancien directeur, R. B. Curry :

> Il est primordial que les organisations de mesures d'urgence au Canada soient pleinement prêtes à avoir recours sur-le-champs à leur personnel et leurs installations en cas de catastrophe naturelle. Cette capacité permettra de justifier dans l'esprit des Canadiens l'effort et les dépenses découlant de la planification d'urgence... Les Canadiens auront beaucoup plus tendance à accepter et appuyer une planification vigoureuse des urgences civiles s'ils sont convaincus de leur utilité en ce qui concerne les catastrophes naturelles en plus de servir d'assurance des plus utiles contre les risques en temps de guerre[50].

Néanmoins, il s'agissait toujours de planification en temps de guerre pour des applications en temps de paix.

Le besoin de planifier et de coordonner la réaction aux catastrophes en temps de paix a été souligné le 9 novembre 1965 lorsqu'une panne de courant a plongé l'Amérique du Nord dans l'obscurité. Le 1er février 1966, le Cabinet a spécifiquement rendu le ministre de l'Industrie, et par son intermédiaire l'OMU du Canada (le nom avait légèrement changé) responsable de la coordination de la première intervention à une catastrophe en temps de paix. Les inondations de 1966 au Manitoba ont donné presque immédiatement l'occasion d'examiner, d'évaluer et de mettre à l'essai les plans et la procédures actuelles[51].

En octobre 1966, l'OMU du Canada a répondu à une autre des critiques du Comité d'examen de la défense. Du 12 au 21 octobre, TOCSIN 66, un exercice national de planification des urgences civiles a eu lieu «...pour développer davantage la capacité opérationnelle pour la survie nationale dans le cas d'une attaque nucléaire en Amérique du Nord.» Il s'agissait du quatrième de la série TOCSIN mais le premier depuis 1961. (Un exercice prévu en 1963 avait été annulé.) Ce fut le point culminant d'un cycle d'exercices et d'études de deux ans faisant appel au personnel provincial et fédéral. Le public n'y a pas participé.

Depuis 1961, les hypothèses concernant la nature d'une attaque nucléaire avaient changé. En 1966, les planificateurs s'attendaient à une plus longue période d'alerte stratégique étant donné que les relations internationales s'étaient peu à peu empirées et les grandes puissances se dirigeaient progressivement vers la guerre nucléaire. Par conséquent, l'exercice était composé de deux phases. La première était une période de neuf jours dans laquelle les plans et les procédures du gouvernement en réponse à une détérioration de la situation internationale étaient examinés. Un Cabinet d'exercice composé de membres principaux de l'OMU du Canada et de fonctionnaires choisis se réunissaient tous les jours pour considérer les mesures découlant d'incidents prévus et de mesures d'alerte. La deuxième phase était un exercice d'une journée qui prévoyait la permanence des sièges d'exercice au Collège canadien des mesures d'urgence, à Arnprior, et à certains lieux de réinstallation. Elle s'est présentée sous forme de séances

d'information et de discussions ministérielles. Des exercices régionaux se sont déroulés au même moment, fondés sur les même hypothèses, mais ils ont varié selon les installations disponibles dans les régions[52].

V La Chute de l'OMU

En 1967, l'OMU du Canada faisait du progrès sous la direction de M. Drury. Une réorganisation de l'organisme avait été faite et on occupait de nouveaux bureaux. On avait élaboré un Programme canadien de survie pour la période 1966-1971. Le Conseil du Trésor avait accepté de financer un important programme de construction qui englobait les quatre sièges régionaux du gouvernement d'urgence qui restaient. Une étude à l'échelle nationale des immeubles était en cours pour déterminer le nombre de places dans les abris pour le public. L'OMU du Canada continuait d'aider financièrement les provinces à améliorer le système national de défense radiologique. L'étude des caractéristiques urbaines des principales villes au Canada, amorcée en 1963, progressait. La planification des catastrophes en temps de paix prenait de l'importance. On avait prévu des fonds pour mettre à jour les publications de l'OMU. Le premier TOCSIN depuis 1961 avait été organisé. Les travaux de l'OMU du Canada avaient progressé et les plans étaient en place pour les cinq prochaines années[53]. Puis le couperet est tombé.

En août 1967, le gouvernement du Canada a annoncé son intention de réduire les dépenses gouvernementales dans de nombreux secteurs, dont les mesures de protection civile. La situation internationale changeait considérablement. La crise des missiles de Cuba de 1962 semblait très loin, la guerre froide faiblissait et la détente semblait être à l'ordre du jour. L'opinion officielle concernant le temps d'alerte précédant une attaque nucléaire avait changé. Une attaque surprise était jugée improbable. Il y aurait plutôt une période de tensions internationales accrues qui donnerait aux gouvernements un certain temps pour se préparer à la guerre. À mesure que le danger de menace nucléaire a semblé diminuer, le besoin de réductions budgétaires s'est accru.

Par conséquent, M. Drury a demandé à l'OMU du Canada de faire des recommandations pour une activité continue de mesures d'urgence au Canada en fonction d'un budget de dépenses très économique. Lorsqu'il a soumis ces recommandations au Cabinet, le gouvernement a décidé d'apporter de considérables changements au programme de mesures d'urgence civile[54]. L'année cible pour l'achèvement considérable des projets déjà approuvés pour 1971-1972 a été reportée à 1975. En pratique, ceci a signifié le report de la construction des sièges régionaux du gouvernement d'urgence; et, en fait, ils n'ont jamais été construits. La nouvelle construction et l'acquisition d'équipement de coût élevé ont été remis à l'exercice 1968-1969. La planification d'urgence a commencé à être considérée comme un élément quotidien de l'activité gouvernementale et non un ajout aux activités ministérielles normales. La formation au Collège canadien des mesures d'urgence était limitée. On a dressé des plans flexibles pour une expansion rapide en cas de situation d'urgence. Une aide financière aux provinces a été progressivement réduite[55]. Dans une déclaration faite à la Chambre des communes, M. Drury a souligné que le gouvernement n'avait pas l'intention d'abandonner complètement le système de mesures d'urgence :

> Bien que le gouvernement ait pour but de réduire les coûts administratifs et de maintien

> généraux, il ne propose pas de procéder au démantèlement complet des installations existantes. D'importants systèmes comme la capacité de radiodiffusion d'urgence et les centres d'exploitation du gouvernement d'urgence qui ont été établis au cours des quelques dernières années seront maintenus, dans un état réduit mais qui leur permettra d'être réactivés en peu de temps en cas de situation d'urgence[56].

Le fondement de l'avis gouvernemental semblait être que si les installations existaient (même si elles étaient mises en réserve) et les plans étaient en place, on aurait suffisamment le temps de réagir en situation d'urgence.

Catégoriquement, le Cabinet a décidé de réduire le budget de l'OMU, son personnel et l'aide financière accordée aux provinces. Le programme de mesures d'urgence civiles est toutefois demeuré opérationnel. Le budget de 1968-1969 a été réduit d'environ 7 millions de dollars à partir de la somme de 10,7 millions de dollars de l'année précédente[57]. Le personnel est passé de 140 à 92 employés[58]. En juillet 1968, l'OMU du Canada a été transféré au ministère de la Défense nationale où il est devenu une direction du bureau du sous-ministre[59]. En plus de la perte de personnel et de fonds, l'OMU a aussi subi une perte de statut et de prestige.

VI Conclusion

La période de 1957 à 1963 a été l'âge d'or de la planification d'urgence au Canada. Bien que la réévaluation de la menace nucléaire et du besoin de protection civile ait été faite sous le gouvernement libéral, la réforme de la protection civile a été exécutée sous le gouvernement progressiste-conservateur de John Diefenbaker. L'Organisation de mesures d'urgence a été établie dans le Bureau du Conseil privé en 1957 en prévision de la poursuite des activités du gouvernement et de la coordination de la planification d'urgence d'autres ministères gouvernementaux fédéraux. Au début, la protection civile relevait du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social mais après mûre réflexion, la fonction de protection civile a été confiée à l'OMU en 1959. Ceci a réuni les deux principales fonctions de la planification des mesures d'urgence civiles, soit la poursuite des activités du gouvernement et la protection civile, dans un même organisme. Le Décret de protection civile de 1959 a attribué des responsabilités techniques particulières à l'armée, c'est-à-dire alerte en cas d'attaque, surveillance des explosions et des retombées, communications d'urgence, retour et sauvetage et construction et maintien des sièges central et régionaux du gouvernement d'urgence. Dans l'intervalle, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a gardé la responsabilité de la planification de la prestation de services médicaux et de bien-être et de stockage de médicaments et d'équipement médical. Par l'intermédiaire d'une série de conférences fédérales-provinciales, on a défini les responsabilités provinciales et municipales pour la création d'organisations qui s'occupent du bien-être de la population civile pendant et après une attaque nucléaire. Pour encourager la planification locale et la formation, le gouvernement fédéral a institué un généreux Programme d'aide financière.

L'élection du gouvernement minoritaire libéral en 1963 a mené au transfert de l'OMU du Bureau du Conseil privé sous la responsabilité du ministre de la Production de la défense, C. M. Drury. Cette perte de statut n'a pas entraîné au début de changements défavorables dans l'organisme.

Sous M. Drury, ses travaux se sont poursuivis. Six sièges régionaux du gouvernement d'urgence ont été achevés. En 1964, le Comité d'examen de la défense de la Chambre des communes a examiné les travaux de l'organisme. Un nouveau Décret de planification d'urgence a été émis en 1965 qui a énoncé en détails non seulement les fonctions de l'OMU mais aussi celles des douze ministères fédéraux et quatre organismes. Une conférence fédérale-provinciale a été convoquée dans le but de revigorer les efforts provinciaux et un exercice a eu lieu pour mettre à l'essai le système de mesures d'urgence. La planification s'est poursuivie et on a dressé un plan quinquennal pour compléter le système en 1972. Toutefois, en 1967, le gouvernement libéral a commencé un programme de réductions des dépenses. Les tensions internationales avaient diminué depuis la crise des missiles à Cuba de 1962 et la guerre semblait beaucoup moins probable. En fonction de ces circonstances, le gouvernement a gelé le programme de l'OMU en 1968. Le budget et le personnel ont été réduits, bien que le gouvernement s'empresse de rassurer le public que la structure existante de mesures d'urgence civiles n'était pas démantelée. Le dernier coup porté au prestige de l'OMU a été son transfert au ministère de la Défense nationale. Là, il relevait non plus d'un ministre mais d'un sous-ministre.

En 1968, l'OMU a souffert d'une crise d'identité. Bien que son personnel professionnel doive faire face à un gouvernement hostile et un public indifférent, l'OMU est demeurée convaincue de l'importance de son travail.

> Des gens, tant bien intentionnés qu'autres, considèrent que nous sommes dépassés, militaristes, théoriciens, peu réalistes et autres. Toutefois, il n'y a que quelques décennies que ceux qui étaient des pionniers de la santé publique étaient mis en présence d'une opposition semblable. Aujourd'hui, tout le monde veut une meilleure santé publique de plus grande envergure. Qui sait, et si Dieu le permet, nous pourrions assister à une acceptation semblable de notre programme dans les années à venir[60].

L'OMU devait s'élever des cendres, se redéfinir et convaincre le gouvernement et le public de son utilité publique. Il lui faudrait une décennie pour accomplir sa mission.

NOTES EN FIN DE CHAPITRE

1. Archives nationales, RG 20 (Dossiers du ministère du Commerce), vol. 1971, dossier 20-240-22 (TS), vol. 1, *Report to the Interdepartmental Committee on the War Book by the Working Group on War Measures* (rapport fait au comité interministériel sur le Recueil des mesures de guerre par le groupe de travail sur les mesures de guerre), 15 janvier 1957, p. (i).

2. Ibid., p. 11.

3. Ibid., p. 16.

4. Ibid., p. 31.

5. Ibid., p. 33.

6. Ibid., p. 90-91.

7. Ibid., p. 91.

8. R. B. Curry, «The Emergency Measures Organization», *Canadian Army Journal*, vol. XIV, n° 2, printemps 1960, p. 9.

9. Joseph Scanlon, «The Roller Coaster Story of Civil Defence Planning in Canada», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 9, n° 2, avril-juin 1982, p. 5

10. On n'a pas réussi à trouver un exemplaire du rapport mais M. Graham fait des commentaires à cet égard dans ses mémoires. Consulter Howard Graham, *Citizen and Soldier: The Memoirs of Lieutenant-General Howard Graham*, Toronto, McClelland and Stewart, 1987, p. 243-245.

11. Canada, *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1959, p. 2129-2130.

12. Scanlon, op. cit., p. 5.

13. Archives nationales, RG 2 (dossiers du Bureau du Conseil privé), vol. 2233, PC 1959-656, 28 mai 1959.

14. *Canada, Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1959, p. 2130.

15. Archives nationales, RG 2, vol. 2233, PC 1959-656, 28 mai 1959.

16. Ibid.

17. «The Attack Warning System», *EMO National Digest*, avril 1962, p. 4-5, réimprimé de *Canadian Army Journal*.

18. F. F. Worthington, «Pattern for Survival», *Canadian Army Journal*, vol. XIV, n° 3, été 1960, p. 5-8.

19. Pour un compte rendu détaillé de la construction du siège du gouvernement d'urgence, consulter David McConnell, «The 'Diefenbunker': The Central Emergency Government Headquarters at Carp and Continuity of Government», Commission des lieux et monuments historiques du Canada, document, 1994-24, p. 771-777, pour un aperçu de la planification pendant la guerre froide, consulter Sean M. Maloney, «Dr. Strangelove Visits Canada: Projects Rustic, Ease and Bridge, 1958-63», *Canadian Military History*, vol. 6, n° 1, printemps 1997, p. 42-56.

20. Archives nationales, RG 2, vol. 2233, PC 1959-656, 28 mai 1959.

21. *EMO National Digest*, août 1962.

22. Interview de J. F. Wallace.

23. Archives nationales, RG 2, vol. 2233, PC 1959-656, 28 mai 1959.

24. F. F. Worthington, op. cit., p. 8, 10-11.

25. Scanlon, op. cit., p. 9, p. 13, fn 45.

26. «Civil Emergency Planning», *Annuaire du Canada*, 1960, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, p. 1197.

27. Canada, Organisation de mesures d'urgence, *Continuity of Government Planning Guide*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1962, p. 5.

28. Ibid., p. 23-24, R. L. Beatty, «Headquarters for Emergency Government», *EMO National Digest*, février 1961, p. 10-12.

29. Maloney, op. cit., p. 52.

30. Ibid., p. 53.

31. «Exercise TOCSIN 1961», *EMO National Digest*, avril 1961, p. 5.

32. Ibid., p. 5-6.

33. Maloney, op. cit., p. 54.

34. Lawrence S. Hagen, *Civil Defence: the Case for Reconsideration*, Kingston (Ontario), Centre for International Relations, Queen's University, 1977, p. 48.

35. J. D. Donoghue, «Public Information and Nuclear War», *Canadian Army Journal*, vol. XVI, n° 3, 1962, p. 26-30.

36. Discours de John Diefenbaker à la Chambre des communes, le 13 septembre 1961, réimprimé dans *EMO National Digest*, octobre 1961, p. 4; Worthington, op. cit., p. 11; «Civil Emergency Planning», *Annuaire du Canada 1962*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963, p. 1166.

37. Archives nationales, RG 57 (Dossiers de l'Organisation de mesures d'urgence), Acc 1984-85/658, boîte 8, dossier 1000-2, Mémoire au Cabinet, Lignes directrices sur la politique du programme de mesures d'urgence, 27 novembre 1967, p. 4.

38. «Minutes of Proceedings and Evidence», *EMO National Digest*, août 1964, p. 9; J. F. Wallace, «Civil Defence in North America», *EMO National Digest*, décembre 1965, p. 21; NA RG 57, Acc 1984-85/658, boîte 8, dossier 1000-2, Mémoire au Cabinet, Lignes directrices sur la politique du programme de mesures d'urgence, 27 novembre 1967, p. 4; Scanlon, op. cit., p. 11, fn. 6.

39. Il est peut-être important que M. Diefenbaker a consacré deux pages et demie de ses mémoires à l'OMU; un examen des index des mémoires de M. Pearson révèle aucune référence à l'OMU ou à la protection civile. John G. Diefenbaker, *One Canada: Memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker*, vol. II, *The Years of Achievement 1957-1962*, Toronto, Macmillan, 1976, p. 296-298.

40. *The Canadian Encyclopedia*, deuxième édition, Edmonton, Hurtig, 1988, vol. I, p. 629.

41. Scanlon, op. cit., p. 5; RG 2, vol. 2290, PC 1963-993, 27 juin 1963.

42. R. B. Curry, «Civil Emergency Planning at Various Levels of Government», *EMO National Digest*, avril 1964, p. 2-4.

43. «Minutes of Proceedings and Evidence», *EMO National Digest*, août 1964, p. 1-10.

44. Canada, Chambre des Communes, *Reports of the Special Committee of the House of Commons on Matters Relating to Defense*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965, p. 11-12.

45. Ibid., p. 12.

46. *EMO National Digest*, août 1965, p. 4. Les douze ministères et les quatre organismes étaient les suivants : Agriculture, Production de la défense, Affaires extérieures, Finances, Pêcheries, Justice, Travail, Défence nationale, Santé nationale et Bien-être social, Postes, Travaux publics, Transports, Banque du Canada, Gendarmerie royale du Canada, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Société Radio-Canada.

47. Archives nationales, RG 2, vol. 2306, PC 1965-1041, 8 juin 1965, réimprimé dans *EMO National Digest*, août 1965, p. 4-9.

48. C. M. Drury, «Federal Policy and Programmes», *EMO National Digest*, août 1965, p. 2.

49. «Conference Communique», *EMO National Digest*, août 1965, p. 12-13.

50. R. B. Curry, «Civil Emergency Planning at Various Levels of Government», *EMO National Digest*, avril 1964, p. 4.

51. «Review of Civil Emergency Planning Activities in Canada since October 1965», *EMO National Digest*, août 1966, p. 6.

52. A. P. Blackburn, «Exercise TOCSIN 66», *EMO National Digest*, décembre 1966, p. 12.

53. «Review of Civil Emergency Planning Activities in Canada since October 1965», *EMO National Digest*, août 1966, p. 5-7.

54. Archives nationales, RG 57, Acc 1984-85/658, boîte 8, dossier 1000-2, Mémoire au Cabinet, Lignes directrices sur la politique du programme de mesures d'urgence, 27 novembre 1967.

55. C. R. Patterson, «Federal Emergency Measures», *EMO National Digest* (avril-mai 1968), p. 1, 16; «National Emergency Measures Planning – 1968», *EMO National Digest*, décembre 1968 - janvier 1969, p. 2.

56. Déclaration dans la Chambre des communes de C. M. Drury, 6 février 1968, tirée de *EMO National Digest*, février 1968, p. 1.

57. Cité dans Hagen, op. cit., p. 51.

58. Interview avec J. F. Wallace.

59. Archives nationales, RG 2, vol. 2400, PC 1968-1302, 12 juillet 1968 et vol. 2404, PC 1968-1581, 14 août 1968.

60. J. F. Wallace, «Civil Defence in North America», *EMO National Digest*, décembre 1965, p. 18.

III

Les hauts et les bas des mesures d'urgence civiles : 1968-1981

En 1968, Canada organisation des mesures d'urgence (COMU) a fait face à une crise d'identité. Son existence même semblait remise en question par les compressions budgétaires radicales qui limitaient sérieusement sa capacité d'accomplir son mandat. Son prestige fut sévèrement rabaissé lorsqu'elle fut détachée du ministère de l'Industrie, dans lequel elle relevait directement d'un ministre, et transférée au ministère de la Défense nationale, où elle rendait compte à un sous-ministre. Au cours des dix années suivantes, l'organisation s'efforça de redéfinir son rôle dans un ministère hostile et dans l'indifférence générale. Les années 1970 marquèrent l'histoire de sa descente au point le plus bas de son existence, de compressions budgétaires et de personnel surnuméraires, de moral déprimé, de réorganisations, d'une perte additionnelle de prestige et de contrôle de sa propre destinée. Mais elle a survécu. Vers la fin des années 1970, son sort a commencé à s'améliorer à mesure que se modifiait la situation internationale, que se transformait l'attitude du public et que le gouvernement commençait à entrevoir que le programme pourrait avoir un capital politique.

I. Le projet Phénix

Même avant le transfert de COMU au ministère de la Défense nationale, les fonctionnaires reconnaissaient que la légitimité de l'organisation était contestée. Des forces extérieures exigeaient une réévaluation de la planification des mesures d'urgence civiles. Entre l'Est et l'Ouest, la situation entrait dans une nouvelle phase, chaque côté se rendant compte que l'autre possédait une capacité de deuxième frappe suffisante pour rendre une attaque par surprise de moins en moins attrayante. La détente, comme on appelait cette évolution, signifiait qu'une guerre nucléaire, même si elle restait toujours possible, devenait moins probable. De plus, si elle se produisait, elle serait fort probablement précédée d'un avertissement stratégique adéquat. Le public percevant que le danger nucléaire s'éloignait, d'autres programmes économiques et sociaux furent mis de l'avant, concourant pour de maigres ressources. Au même moment, on incitait le CPM à introduire de nouvelles techniques et procédures de gestion scientifique pour analyser les objectifs et évaluer les programmes en fonction de leurs réalisations. Par conséquent, il fallait procéder à un examen approfondi de la planification des mesures d'urgence civiles. Les imminentes réductions financières firent avancer le besoin d'une prise de décisions et, en janvier 1968, était lancé le projet Phénix.

Le projet Phénix, espérait-on, suggérerait des moyens de surmonter quatre défauts importants que l'on avait identifiés dans la planification des mesures d'urgence civiles. Tout d'abord, il n'existait aucune méthode satisfaisante pour évaluer la préparation et la capacité du pays à faire face à un état de guerre. Ensuite, il n'y avait aucun moyen d'accorder une priorité aux mesures d'urgence civiles, en vue de l'attribution des fonds limités disponibles. Par ailleurs, les énoncés des objectifs des divers organismes n'étaient pas constants et, dans plusieurs cas, n'étaient pas coordonnés les uns avec les autres. Et finalement, le programme n'était pas équilibré parce qu'il y avait de grandes variations dans le zèle et l'énergie des gestionnaires; il

en résultait que certaines activités étaient plus développées que d'autres. On regardait ces défauts comme des défauts de procédures et non comme des défauts essentiels; le projet Phénix concevrait des systèmes pour les corriger.

L'équipe du projet Phénix procéda à une analyse détaillée de tout ce qui comportait des mesures nationales de protection civile. Les membres de l'équipe identifièrent et décrivirent chaque fonction d'urgence qui contribuait à l'objectif national et ils attribuèrent à chaque fonction un but réaliste et mesurable. La somme totale de ces objectifs équivalait à la capacité nationale de répondre à un état de guerre. En outre, on reconnaissait que ces objectifs étaient interreliés et qu'il fallait prendre des mesures en fonction des répercussions des effets d'un objectif sur un autre. Une fois cette analyse terminée — en fait, le désassemblage du système en ses éléments constitutifs — l'équipe du projet fit face au défi

> ... de regrouper les éléments constitutifs d'une manière qui s'adapterait le plus facilement au processus de planification, de programmation et de budgétisation, de coordination et d'évaluation.

L'équipe recommanda que les fonctions ou les activités soient regroupées en six sous-programmes, à savoir :

> La protection de la population
> L'information du public
> Les services de société essentiels
> La poursuite des activités du gouvernement
> Les services publics et les services spéciaux essentiels
> La planification économique et le contrôle des ressources

On prépara ensuite un diagramme en réseau pour chacun de ces sous-programmes, qui illustrait les diverses activités en interaction dans le programme, ainsi que la façon dont les sous-programmes se reliaient les uns aux autres. Le processus de préparation de ce rapport prit six mois, de janvier à juin 1968. Comme l'exprima un fonctionnaire : «Pour ce qui est des heures-personnes, il représente probablement l'une des plus vastes études des mesures d'urgence civiles jamais entreprise.»

Dans ses recommandations, le rapport soulignait la portée du programme des mesures nationales d'urgence civile, s'étendant, comme il le faisait, du gouvernement fédéral jusqu'aux particuliers, par l'entremise des gouvernements provinciaux et municipaux. Par nécessité, les procédures destinées à rendre fonctionnel un tel programme seraient complexes et, pour qu'elles atteignent leur but, il faudrait leur donner une forme précise. Le rapport recommandait que les organismes de coordination des différents paliers de gouvernement se consultent entre eux plus souvent et plus directement, afin d'établir les objectifs, les buts et les priorités nécessaires à l'affectation de ressources. Il indiquait que COMU serait le principal facilitateur, en ayant un rôle de stimulation et d'organisation de consultations auprès de tous les ministères et organismes fédéraux, et des gouvernements provinciaux et territoriaux. Il serait de sa responsabilité d'obtenir un accord sur des priorités et des objectifs, de maintenir de la souplesse pour que les détails du programme puissent varier d'une région à l'autre, d'un

ministčre ŕ l'autre, le cas échéant. Le rapport se prononçait en faveur d'une évaluation régulićre du programme et indiquait la façon d'appliquer ŕ la planification des mesures d'urgence civiles les méthodes modernes de planification, de programmation et de budgétisation. «... la véritable réalisation [du projet] fut de montrer la voie vers l'unité et la cohésion en planification des mesures d'urgence civiles, vers l'utilité et la crédibilité et vers la cohérence et l'équilibre[1]».

II. Conférence fédérale-provinciale de 1969

Le rapport Phénix recommandait des consultations plus fréquentes entre les divers paliers de gouvernement concernés par la planification des mesures d'urgence. Bien entendu, il était nécessaire que les provinces soient consultées, surtout du fait que le gouvernement fédéral réduisait non seulement le budget de COMU, mais aussi celui du Programme fédéral d'aide financiśre aux provinces. Ce programme fut réduit radicalement, passant de 5,2 millions de dollars en 1967-1968 ŕ 3 millions de dollars en 1969-1970, un montant annuel qui se maintiendrait jusqu'ŕ ce qu'il soit réduit ŕ 1,5 million de dollars, en 1973-1974[2]. En conséquence, le ministre de la Défense nationale, Léo Cadieux, convoqua une conférence fédérale-provinciale ŕ Ottawa, le 13 novembre 1969, pour expliquer les mesures d'urgence civiles que le gouvernement était en train de prendre.

La conférence fut consacrée aux mesures fédérales de planification d'urgence civile, aux propositions fédérales concernant des activités futures, aux responsabilités fédérales-provinciales de planification liées ŕ des urgences de guerre, aux contributions financiśres fédérales aux provinces, ŕ la coopération civile-militaire en cas d'urgence et ŕ d'autres sujets liés ŕ la défense totale de la nation. On souligna la sévérité des effets d'une attaque nucléaire, peut-ętre comme moyen de conserver la participation des provinces, męme si le gouvernement fédéral réduisait son financement. Dans son allocution d'ouverture de la conférence, Léo Cadieux résuma les réalisations du programme des mesures d'urgence au cours de vingt années. Il fit remarquer qu'il y eut récemment un changement, en passant d'une ancienne démarche ŕ une nouvelle. Ce développement, commun ŕ tous les membres de l'alliance de l'Ouest, était nécessité par les contraintes financiśres et la prise en compte du fait que les systčmes existants dans la structure économique et sociale d'un pays pouvaient souvent assumer la responsabilité des mesures d'urgence. L. Cadieux reconnut que les réductions du gouvernement fédéral touchant le programme des mesures d'urgence civiles avaient été pénibles, mais que

> cela avait fait revenir l'organisation ŕ un noyau de planificateurs, ŕ un accord de formation fondamentale des fonctionnaires et des experts, et ŕ des ententes pour utiliser les ressources existantes, si elles s'avéraient nécessaires en cas de situation d'urgence.

Ŕ la męme époque, son prédécesseur avait demandé ŕ COMU d'entreprendre une enquęte approfondie sur toute la structure des mesures d'urgence civiles au Canada et de suggérer des remčdes ŕ apporter aux faiblesses découvertes (sans aucun doute, une référence au projet Phénix).

L'ordonnance de L. Cadieux pour traiter le besoin «... d'améliorer notre état national de

préparation aux situations d'urgence» était la planification.

> La préparation de plans [dit-il] n'est pas un processus coûteux... Comme une planification judicieuse est le commencement de toute préparation aux situations d'urgence, il n'y a donc aucune raison pour que nous ne puissions accomplir de progrčs grâce ŕ l'élaboration de plans satisfaisants et professionnels.

En outre, on élaborerait des plans grâce auxquels une personne pourrait prendre, ŕ un coűt relativement minime, des mesures pour réduire sa vulnérabilité et celle de sa famille. Il remarqua que le gouvernement fédéral avait déjŕ entrepris une enquęte sur la protection contre les retombées radioactives au Canada (dont il s'avéra qu'elle ne fut jamais développée ŕ un niveau utile). Il suggéra également qu'un systčme d'information efficace, qui donnerait ŕ la population des conseils sur la façon de se protéger et la tiendrait au courant des activités actuelles en matičre de mesures d'urgence serait une addition considérable ŕ la capacité de la nation de survivre ŕ une attaque nucléaire.

Au cas où les dangers d'une guerre nucléaire n'inciteraient gučre les provinces ŕ demeurer dans le programme, devant les restrictions du financement fédéral, L. Cadieux renforçait une entreprise de la précédente conférence fédérale-provinciale de 1965, au cours de laquelle on avait convenu que les ressources d'urgence mises sur pied pour les situations d'urgence en temps de guerre pouvaient et devraient servir ŕ faire face ŕ des catastrophes en temps de paix.

> Je réitčre que le gouvernement fédéral considčre que la capacité de faire face ŕ des situations d'urgence, que nous avons développée en cas de catastrophe causée par la guerre, dispose de potentialités trčs utiles en cas de catastrophes en temps de paix et l'on devrait utiliser cette capacité dans ces situations d'urgence, lorsque cela convient.

Cette déclaration agit sur les préventions des provinces qui favorisaient la planification de mesures d'urgence en cas de catastrophe naturelle et ce fut un thčme qui serait récupéré vers le milieu des années 1970[3].

III. RÉORGANISATION

En 1968-1969, en męme temps que cette sensibilisation accrue ŕ la planification, COMU subissait une réorganisation. Le coordonnateur national des mesures d'urgence civiles (qui relevait du sous-ministre de la Défense nationale) devint responsable d'une organisation répartie en trois importantes divisions fonctionnelles.

> La division du programme de survie nationale et de rétablissement – responsable de la planification et de la budgétisation, de l'évaluation des programmes, de la poursuite des activités du gouvernement, de la planification de la protection de la population contre les retombées radioactives, de la planification de l'information du public sur les mesures d'urgence et de la planification des transports routiers.

La division de la planification ŕ long terme et de l'élaboration des politiques
– responsable de la planification économique, des concepts et des procédures opérationnels, de la planification de la protection physique, de la planification de la protection radiologique, biologique et chimique, de la planification du système d'organisation et de la planification des mesures d'urgence civiles internationales.

La division de la formation et des exercices nationaux
– responsable de l'élaboration de la formation, de la planification nationale des exercices et de la supervision du Collčge canadien des mesures d'urgence[4].

Le programme, dont la nouvelle organisation de COMU avait la responsabilité, découlait directement de l'étude du projet Phénix. L'objectif national était clairement mentionné.

> L'objectif national de la planification des mesures d'urgence civiles est de développer en temps de paix des plans et une préparation civils destinés ŕ permettre ŕ la nation de survivre et de se rétablir dans le cas d'un état de guerre, et qui, avec les mesures de défense militaires, représentent la position de défense nationale globale du Canada.

Pour atteindre cet objectif, trois buts étaient exposés.

> Premičrement — Élaborer des plans pour protéger et sauvegarder les vies et les biens. Autrement dit, il est question de mesures qui aideront les gens ŕ survivre.
>
> Deuxičmement — Élaborer et maintenir une structure gouvernementale pour permettre ŕ l'ensemble de l'appareil du gouvernement vital en cas de situation d'urgence, de continuer ŕ fournir des directives et ŕ diriger les services essentiels confiés ŕ ses soins.
>
> Troisičmement — Protéger les ressources grâce ŕ des mesures qui assureraient une administration par la voie générale de toutes les ressources récupérées, de maničre ŕ faciliter un rétablissement économique.

Pour atteindre ces objectifs, le programme fut organisé selon les six secteurs établis dans l'étude du projet Phénix (voir plus haut), en y en ajoutant un septičme, les activités de service, qui regroupait les activités d'appui aux autres secteurs. Ces sept secteurs ou divisions furent ultérieurement subdivisés en 40 activités. La plupart d'entre elles, 21 en tout, concernaient l'organisation de mesures d'urgence. La participation des provinces était nécessaire dans 33 des 41 activités[5].

IV. Nouvelle définition

Le projet Phénix et la réorganisation de COMU se basaient sur la notion que l'objectif de COMU était de s'occuper d'une catastrophe découlant d'une guerre, spécifiquement d'une guerre nucléaire. En 1970, les fonctionnaires de l'organisation remirent en question cette assomption et lui donnèrent ensuite une dimension plus large. Une menace qui avait été antérieurement définie en fonction de guerre, reçut une définition élargie : «... tout ce qui tend à créer une instabilité dans notre structure sociale, politique ou économique[6]...». Cet énoncé visait aussi bien la guerre que des désordres civils et des catastrophes naturelles ou technologiques. Les effets de ces catastrophes, en temps de guerre ou en temps de paix, différaient seulement en degré, faisait-on valoir :

> perte de vie ou blessés;
> dommages physiques;
> effets sur l'économie locale, régionale ou nationale;
> effets sur l'organisation et les procédures politiques et sociales.

En conséquence, il devrait y avoir une ressemblance dans la méthode d'élaboration de plans à chaque palier de gouvernement. Il devrait aussi n'y avoir qu'un seul organisme de coordination, pour assurer la préparation des plans de mesures d'urgence efficaces. Il faudrait que ces plans soient consacrés à deux objectifs généraux : 1) éviter une catastrophe et 2) rétablir la stabilité une fois que s'est produite une catastrophe. COMU et les OMU locales étaient allées le plus de l'avant dans la planification de la deuxième éventualité. Restait à faire un important travail de planification par rapport au premier objectif[7].

Ce furent les considérations des conséquences de la déclaration du Premier ministre soulignant les quatre aspects de la politique de protection du Canada, en avril 1970, qui provoquèrent la nouvelle définition envisagée pour les responsabilités de COMU — même si elle avait été préfigurée en 1965. Voici, par ordre d'importance, quels étaient ces aspects :

> la souveraineté;
> la défense de l'Amérique du Nord, en coopération avec les États-Unis;
> le maintien des engagements envers l'OTAN;
> le maintien de la paix.

Les fonctionnaires de COMU interprétèrent la signification de la souveraineté comme voulant dire une planification de mesures d'urgence très large. Pour eux, cela comportait

> ... de se préparer à faire face à des inondations, des ouragans, des tornades, des agitations et des désordres civils — en fait, toutes les situations d'urgence en temps de paix qui peuvent perturber ou détruire notre société civile et, par conséquent, notre développement national, ou leur porter atteinte[8].

On appela cela une menace interne, ayant des répercussions à tous les paliers de gouvernement.

La défense de l'Amérique du Nord supposait une attaque armée, spécifiquement une attaque nucléaire, la menace dont COMU devait s'occuper, ayant été créée ŕ cette fin. On l'appela une menace externe, qui avait aussi des répercussions ŕ tous les paliers de gouvernement. Pour ce qui étaient des engagements envers l'OTAN, le Canada continuerait de tenir ses promesses de contribuer efficacement ŕ certains organismes civils en temps de guerre de l'OTAN. Ceci concernait surtout des ministčres ou organismes fédéraux. Le maintien de la paix n'avait pas de répercussions importantes pour la planification des mesures d'urgence civiles.

Une fois les répercussions de la politique de défense du Canada examinées ŕ cette lumičre, il devenait nécessaire que COMU adopte un nouvel objectif national, ŕ savoir :

> élaborer pour l'ensemble du pays des plans et des préparations non militaires, afin d'intervenir dans des situations d'urgence causées par des menaces internes ou externes ŕ la structure sociale, politique ou économique du Canada[9].

La planification concernant des catastrophes en temps de paix fut mise sur le męme pied que la planification des catastrophes en temps de guerre. Puisque la différence dans les effets de l'un ou l'autre genre de catastrophe n'en était une que de degré, on se devait de conserver le programme qui avait évolué ŕ partir du projet Phénix. La planification des mesures d'urgence en temps de paix s'allia avec la planification des mesures d'urgence en temps de guerre.

L'initiative visant ŕ redéfinir le but de COMU vint de l'intérieur de l'organisation. Bien que COMU ait tenté de justifier son programme par rapport ŕ une politique de défense, elle se trouvait dans une bien faible position au sein du ministčre de la Défense nationale pour négocier les ressources nécessaires afin de mener ŕ bien son mandat élargi. Les fonctionnaires du MDN n'avaient gučre de sympathie pour les aspirations de COMU. Ils virent bien plutôt son rôle comme étranger aux objectifs du ministčre. Ils n'acceptčrent jamais de voir que le rôle de défense active du ministčre était lié au rôle de défense passive de COMU, dans une seule position de défense nationale. La position de COMU était peu solide du point de vue organisationnel, parce que «... l'organisation responsable de la coordination de la planification des mesures d'urgence des autres ministčres du gouvernement devait transmettre ses propositions par l'entremise des comités internes de l'un de ces ministčres[10]». Avant męme qu'elles n'atteignent le sous-ministre, les affaires en cours étaient souvent mises de côté. Les fonctionnaires du ministčre de la Défense ne s'intéressaient pas ŕ la protection du budget de COMU, dans une période de réductions; en fait, on pourrait soutenir que moins l'OMU en obtenait plus le ministčre en recevait[11]. Il en résulta que «les conflits personnels et bureaucratiques furent une cause majeure de l'incapacité de la protection civile ŕ s'affirmer au sein du ministčre [de la Défense nationale][12]».

En 1986, un fonctionnaire ŕ la retraite de l'organisation de planification des mesures d'urgence, faisant un retour sur cette période, et voyant quelque peu les choses en noir, la résumait ainsi :

> Il n'est pas difficile d'imaginer les résultats. Les questions touchant la protection civile disparurent de la circulation, sauf en cas d'inondation, de tempęte hivernale ou de graves tempętes de vent. Et dans la plupart de ces cas, il existait des ententes bien au point prises avec les provinces. L'attitude des professionnels n'avait pas changé, mais il n'y avait personne pour écouter leurs propositions. Tout ce qui était laissé comme tâche ŕ l'OMU, c'était de faire des plans. Et des plans, elle en a fait. Au cours de cette période furent produits de nombreux et trčs utiles guides et manuels de planification. La coopération se poursuivit avec les États-Unis et l'OTAN; des conférences et des périodes de formation eurent lieu avec les provinces. Ŕ l'interne, les professionnels étaient occupés d'une maničre féconde, mais vu de l'extérieur cela n'avait que peu d'effet, ou męme aucun, sur la situation générale de l'état de préparation nationale. Les connaissances s'accumulaient, mais ne servaient utilement ŕ rien[13].

COMU eut du mal ŕ redéfinir son mandat, alors que sa légitimité était constamment remise en question dans un ministčre hostile.

V. Le rapport Dare

Ŕ la męme période, le gouvernement fédéral entreprit une étude de la gestion des crises, qui aurait un profond effet sur l'organisation des mesures d'urgence. Ŕ la suite de la crise du FLQ, d'octobre 1970, le gouvernement de P. Trudeau commença ŕ s'inquiéter de «sa capacité ŕ intervenir rapidement, intelligemment et efficacement dans des situations qui ne relčvent pas d'un traitement conforme aux procédures habituelles de prise de décisions[14]». En conséquence, le 22 juillet 1971, il lançait une étude sur les méthodes et les structures de traitement des crises. Le 1er mai 1972, le secrétaire du cabinet réunissait un groupe d'étude présidé par le lieutenant-général M. R. Dare, pour examiner :

- l'état de préparation au traitement des crises au sein du gouvernement fédéral du Canada;
- les problčmes de la reconnaissance et de la prévision des crises en rapprochement;
- des procédures pour le traitement des crises.

Le groupe d'étude devait soumettre son rapport avant le 30 septembre 1972[15].

Dans son examen de l'état de préparation des mesures d'urgence au gouvernement fédéral, le groupe d'étude signala qu'il y avait eu un investissement considérable en ressources financičres et en efforts ministériels au cours des années, pour assurer la préparation de mesures d'urgence de défense. Les mesures qui existaient pour réduire la vulnérabilité de la population, pour assurer la poursuite des activités du gouvernement et pour faciliter le contrôle des ressources économiques du pays représentaient une capacité nationale appréciable. Il remarquait, peut-etre comme une référence indirecte au sous-financement du programme, que ces mesures « . avaient été élaborées en autant que les allocations de ressources passées et actuelles l'avaient permis». Le résultat était que «... la situation générale de l'état de préparation nationale est tombée en dessous du potentiel réalisable et désirable».

Dans son analyse, le groupe d'étude reconnaissait en particulier trois problèmes. Tout d'abord, il remarquait que le décret sur la planification civile d'urgence qui attribuait les responsabilités des ministères était désuet, n'ayant pas été modifié pour suivre la création de nouveaux ministères et organismes. Dans plusieurs cas, il en résultait que la compétence nécessaire pour exécuter des fonctions en temps de guerre se trouvait à l'extérieur du ministère qui en était chargé. Il fallait donc réexaminer, modifier et réaffecter toutes les responsabilités en matière de protection civile, le cas échéant, et modifier les plans du gouvernement en conséquence.

Par après, le groupe d'étude faisait des remarques sur l'inopportunité d'intégrer COMU au sein du ministère de la Défense nationale. Il rappelait que COMU avait été créé à l'origine au sein du Bureau du Conseil privé, précisément pour stimuler et coordonner la planification civile fédérale de la défense du Canada. Il soulignait ensuite que «le divorce de l'organisme de coordination (Canada OMU) d'avec sa principale source d'autorité (le Bureau du Conseil privé) avait contribué à la présente situation inadéquate de la coordination». Il demandait un examen des buts et objectifs du programme des mesures d'urgence, pour assurer sa cohérence avec la politique de défense du Canada.

Et finalement, le groupe d'étude avait trouvé qu'il y avait un manque d'équilibre et de cohésion dans les mesures d'urgence planifiées et préparées par les ministères fédéraux. Il suggérait que l'examen des estimations ministérielles, fait de façon distincte par le Conseil du Trésor et par le Parlement était insuffisant. Il serait préférable d'examiner ces mesures en tant que programme intégré de mesures d'urgence. En outre, il était nécessaire de mettre à l'essai et à jour les plans existants et de les réviser à la lumière des besoins existants et des méthodes de fonctionnement[19].

Le groupe d'étude mettait en relief les potentialités d'inefficacité. Le gouvernement fédéral avait souvent participé à des situations d'urgence en temps de paix, mais habituellement sur une base empirique. Plusieurs ministères fédéraux envisageaient de mettre sur pied des unités spécialisées d'intervention dans les situations d'urgence pour s'occuper de celles-ci, comme les inondations, ce qui tendait à faire réapparaître le danger qui en découle de dédoublement des ressources. Aucune de ces façons de procéder n'était acceptable.

La prévision d'une situation de crise était également inadéquate. Il n'existait pas d'ententes permanentes pour recueillir et collationner centralement les informations concernant une crise. Il n'existait aucune disposition pour les présenter, afin de permettre une prise de décisions au niveau du cabinet, ou pour diffuser les décisions et les instructions du cabinet dans les ministères concernés. La compétence pour intervenir dans les situations d'urgence existait, mais les mécanismes pour l'appliquer restaient improvisés. Aucun ministère ne pouvait faire face seul à des événements importants; chaque ministère avait besoin d'une aide extérieure. Mais il n'existait aucune entente permanente pour gérer des services communs, lors d'une crise, ni pour examiner la compatibilité des plans ministériels.

Du fait de la manière au coup par coup selon laquelle les ministères ont pris part aux

> mesures d'urgence et parce que la responsabilité de la coordination attribuée ŕ Canada organisation des mesures d'urgence (Canada OMU) n'était que partielle et manquait d'une autorité adéquate, l'état de la coordination est inadéquat[17].

Il fallait corriger cette situation.

Le groupe d'étude en était arrivé ŕ la męme conclusion que COMU, en ce qui avait trait au besoin de méthodes similaires pour les interventions en cas de crise en temps de paix comme en temps de guerre. Il remarquait que les grandes différences étaient des questions de degré et d'intensité.

> En fait, il est souhaitable de modeler, en autant que faire se peut, les mesures et les procédures d'urgence militaire sur celles utilisées en temps de paix et les organisations d'urgence militaire civile sur les ministčres et organismes existants. En conséquence, on pensait qu'il y avait tellement de points communs entre la planification des mesures d'urgence en temps de paix et celle de l'état de guerre qu'il était non seulement possible, mais souhaitable, de concevoir une structure organisationnelle unique et d'établir des mécanismes pour stimuler et coordonner la planification et la préparation nécessaires ŕ ces deux domaines[18].

Il faudrait remarquer qu'avant l'établissement du groupe d'étude Dare, les planificateurs de COMU se débattaient avec les męmes problčmes. (On ne sait rien de la contribution que COMU a fait ŕ l'étude Dare, mais il est difficile d'imaginer que COMU ne fut pas consulté.) Toutefois, c'est une solution différente aux problčmes que recommandait le rapport Dare.

Le groupe d'étude Dare soumit son rapport en octobre 1972. En 1973, le cabinet examina ses recommandations et le 12 mars, le premier ministre déposait ŕ la Chambre des communes un résumé du rapport intitulé *L'amélioration de la capacité de traitement des crises au sein de la structure fédérale canadienne : Rapport du groupe d'étude sur la gestion des crises*. Il annonça en męme temps que le gouvernement s'était mis d'accord avec l'idée maîtresse des propositions, ŕ savoir, un nouveau concept de planification des mesures d'urgence au sein de la structure fédérale et de nouveaux mécanismes fédéraux de coordination pour gérer la planification des mesures d'urgence civiles au Canada[19].

Cette acceptation donnait de la légitimité ŕ un mode de vieille date de la participation fédérale. Elle reconnaissait que, męme si les situations d'urgence se traitaient généralement au niveau local, le gouvernement fédéral y participait dans certains cas. Lorsque l'ampleur de la situation d'urgence dépassait la capacité des ressources locales, l'aide fédérale était souvent requise, habituellement ŕ la demande des autorités provinciales. D'autres fois, lorsque les autorités fédérales reconnaissaient le danger qu'une situation d'urgence s'étende, elles intervenaient en prévision du besoin. Ceci se faisait généralement en faisant appel ŕ une loi spéciale, comme la *Loi sur les mesures de guerre*, ou en vertu de la clause Paix, ordre et bon gouvernement de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Finalement, le gouvernement fédéral intervenait si la nature de la situation d'urgence comportait d'importantes responsabilités fédérales, comme

le sauvetage aérien ou maritime, les déversements d'hydrocarbures, les accidents d'aviation, etc.

En reconnaissant que la participation fédérale antérieure dans les situations d'urgence avait été souvent dictée par les circonstances à la dernière minute, le rapport Dare recommandait un système qui régulariserait les interventions fédérales. Il établit six fonctions du gouvernement dont il soutint qu'elles étaient nécessaires pour réduire les effets d'une catastrophe.

> Information — Donner des informations pour aider les personnes et les organisations à faire face aux situations d'urgence.
> Avertissement — Élaborer des systèmes pour prévoir les catastrophes imminentes et en avertir.
> Cooptation — Élaborer des systèmes pour appliquer efficacement aux situations d'urgence les ressources privées «normales».
> Fourniture — Tenir en état et fournir des ressources exceptionnelles et la réorientation des ressources gouvernementales normales vers les situations d'urgence.
> Rétablissement — Utiliser les ressources physiques et financières en vue d'un retour à la normale.
> Changement — Apporter à la politique les modifications souhaitables.

Toutes ces fonctions exigeaient de la planification et de l'action[20].

On pouvait faire valoir que cette analyse appliquait simplement le système de COMU à presque toutes les situations d'urgence. Dans ce cadre, en effet, l'état de guerre devenait simplement l'un des plusieurs genres de situation d'urgence. Toutefois, ce qu'il y avait de nouveau, c'était l'attribution de la responsabilité de s'occuper d'une catastrophe pour ce qui est de la planification et de la mise en œuvre. Le rapport Dare faisait une distinction entre un ministère «directeur» et un ministère «fournisseur de ressources». Un ministère directeur aurait

> ... la responsabilité principale de la planification générale et devrait assumer le contrôle dans une situation d'urgence pour laquelle le facteur prédominant en jeu est l'un de ceux qui relève des responsabilités normales du ministère.

Par exemple, le ministère des Transports serait le ministère directeur pour s'occuper d'une importante catastrophe ferroviaire ou d'un déversement d'hydrocarbures en mer. Ses activités seraient appuyées par plusieurs ministères fournisseur de ressources. Un ministère fournisseur de ressources se définissait comme celui qui pourrait mettre ses ressources et ses services à la disposition du ministère directeur, lors d'une situation d'urgence. Par exemple, le ministère de la Santé et du Bien-être social assurerait des fournitures médicales pour aider le ministère des Transports lors de la catastrophe ferroviaire ci-dessus. Bien entendu, selon la nature de la situation d'urgence, un ministère peut être directeur dans un cas et fournisseur de ressources dans un autre[21].

L'acceptation par le cabinet du concept de ministère directeur eut un effet immédiat, bien avant

même que ne soit déposé le rapport Dare à la Chambre des communes. En 1973, cinq responsabilités de vieille date furent enlevées du contrôle de COMU. La protection radiologique, qui comportait le programme d'abris, fut remise au ministère des Travaux publics. La planification des approvisionnements d'urgence devint la responsabilité du ministère des Approvisionnements et Services. Les transports d'urgence passèrent au ministère des Transports. Les communications d'urgence, autres que celles assurées par le ministère de la Défense nationale, furent prises en charge par le ministère des Communications. Le fonctionnement matériel du Collège des mesures d'urgence civile, à Arnprior, fut remis aux Travaux publics. Ces transferts décimèrent COMU sans procurer d'avantages publics à long terme. Tous les programmes transférés s'alanguirent, sauf un. Le programme des abris prospéra, du fait surtout de l'enthousiasme du responsable du ministère des Travaux publics[22].

Avec le concept de ministère directeur, le cabinet convint d'une réorganisation de l'administration et de la mise en œuvre du programme de protection civile. Reconnaissant que le programme devait se trouver au plus près du centre du pouvoir, le cabinet créa un nouveau secrétariat au Bureau du Conseil privé, dénommé Secrétariat de la planification des mesures d'urgence (SPMU). Il avait la responsabilité d'élaborer une politique générale de la protection civile et de faciliter la coordination de la planification des mesures d'urgence au sein du gouvernement fédéral. Pour commencer, le SPMU devait consulter les divers ministères, afin de préparer une définition précise des responsabilités ministérielles, en rapport avec la préparation des mesures d'urgence. Il devait faire ses recommandations à un Comité interministériel sur la planification d'urgence, nouvellement créé. Ce comité examinerait toutes les planifications d'urgence des ministères dans le cadre d'un programme de protection civile intégré et résoudrait les conflits que l'on ne pourrait régler par les voies habituelles. La responsabilité finale de la planification et des mesures concernant la protection civile devant le Parlement demeurait celle du ministre du ministère directeur, dont la fonction normale était la plus étroitement reliée à celles-ci.

COMU cessait d'exister mais se réincarnait comme Centre national de planification des mesures d'urgence (CNPMU). Conformément au concept de ministère directeur, COMU avait déjà perdu un certain nombre de ses fonctions en matière de programmes (voir plus haut). En vertu des nouvelles dispositions, une bonne partie des responsabilités de coordination du SPMU étaient déléguées au CNPMU, qui devait agir sous la direction générale du secrétariat. Ce n'est que rarement que le SPMU ou le CNPMU participèrent directement à l'exécution de plans dans une situation d'urgence. Le CNPMU fut réorganisé et sa taille réduite. On continuait de maintenir les communications avec les provinces par l'entremise de 10 directeurs régionaux, qui rendaient compte au directeur général du CNPMU. (Le rapport Dare avait recommandé cinq directeurs régionaux, mais le cabinet avait rejeté cette recommandation.) Même si le CNPMU devait travailler sous la direction du SPMU, il demeura au sein du ministère de la Défense nationale à des fins administratives, une organisation plutôt anormale[23]. (En 1975, le CNPMU fut renommé Planification d'urgence Canada, PUC, en vertu du Programme de symbolisation fédérale.)

La planification des mesures d'urgence, en temps de paix comme en temps de guerre, était

maintenant la responsabilité des ministčres directeurs. Mais jusqu'où la planification irait-elle?

> La mesure dans laquelle les ministčres devraient s'engager dans l'élaboration des plans et des préparations d'urgence, pour ce qui est du personnel ŕ plein temps et des ressources ŕ y consacrer, se décidera ŕ la lumičre des priorités du gouvernement et avec une évaluation raisonnable et pratique des risques concernés[24].

Étant donné les compressions budgétaires et le blocage du recrutement, une directive aussi vague et ambiguë que celle-lŕ avait pour conséquence de n'accorder ŕ la planification des mesures d'urgence qu'une faible priorité dans les ministčres. Tout au cours des années 1970, les budgets de COMU et de PUC et le Programme fédéral d'aide financičre (PFAF) aux provinces furent réduits ou n'évolučrent pas[25].

Année	Total COMU-PUC (en millions de dollars)	Programme fédéral d'aide financière (PFAF) (en millions de dollars)
1967-1968	10,7	5,2
1968-1969	7,0	3,7
1969-1970	5,0	3,0
1970-1971	5,0	3,0
1971-1972	5,0	3,0
1972-1973	5,18	3,0
1973-1974	3,2	1,5
1974-1975	3,2	1,5
1975-1976	3,25	1,5
1976-1977	3,5	1,5
1977-1978	3,86	1,6

Toute la planification qui s'est faite dans ces situations budgétaires fut consacrée ŕ des plans concernant les catastrophes naturelles (vues comme des menaces réelles et légitimes par rapport aux situations d'urgence en temps de guerre). Le résultat fut la création de programmes ministériels d'urgence inégaux et de pičtre qualité[26].

VI. Le déclin de la protection civile

Le programme d'aide fédérale, qui était passé de 5,2 millions de dollars en 1967-1968, ŕ 3 millions de dollars annuellement de 1969 ŕ 1973, fut réduit de moitié en 1973-1974, passant ainsi ŕ 1,5 million de dollars. En conséquence, plusieurs OMU locales firent valoir qu'elles ne pouvaient plus poursuivre leurs programmes en subissant des réductions aussi sévčres. Rapidement, l'Ontario confirma cette opinion en abrogeant sa législation en matičre de protection civile et en démantelant son programme de protection civile. Paradoxalement, malgré le retrait de l'Ontario et de sombres prévisions, «la planification des catastrophes fut

florissante, au lieu de disparaître en l'absence d'un coup de pouce fédéral et du financement fédéral[27]». Au cours des années 1970, de solides programmes d'urgence provinciaux et une large planification municipale prospérčrent réellement. Plusieurs provinces demandčrent aux municipalités d'avoir des plans en cas de catastrophe et de nommer des coordonnateurs, pour s'assurer du respect de cette exigence. Il s'agissait de plans en temps de paix qui concernaient des catastrophes naturelles, comme des inondations, des tornades et des tremblements de terre. Les OMU locales firent la preuve de l'efficacité de ces plans, lorsque des catastrophes se produisirent[28].

La tendance ŕ sous-estimer la planification des mesures d'urgence en temps de guerre était tout aussi flagrante au niveau fédéral. Parce que la planification d'urgence civile concernait des catastrophes en temps de paix comme en temps de guerre, on eut tendance ŕ se concentrer sur les secteurs ayant une double applicabilité et ŕ ignorer les domaines particuliers ŕ la planification en temps de guerre. Il en résulta que le programme fédéral de protection civile était dans un état lamentable ŕ la fin des années 1970. Les fonctionnaires de PUC indiqučrent que le Canada avait le systčme de protection civile le plus déficient de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Aucune réunion fédérale-provinciale ministérielle ne s'était tenue depuis 1969. Le comité interministériel avait cessé de se réunir. Le dernier exercice national avait eu lieu en 1966, et seulement au niveau des fonctionnaires. Les décrets et rčglements concernant les mesures d'urgence n'avaient pas été révisés depuis 1966[29]. Un spécialiste résumait ainsi la situation :

> Une planification transcanadienne de la protection civile n'existe plus, si ce n'est en ce sens qu'un certain nombre d'administrations centrales régionales sont disponibles, que des fournitures ont été entreposées, que des livrets sont toujours disponibles et que des abris contre les retombées radioactives ont été identifiés (quoique sans indication et sans avoir attiré l'attention du public)[30].

Les allocations budgétaires avaient été totalement inadéquates. Par exemple, en 1976-1977, le budget de PUC était établi ŕ 3,5 millions de dollars. De ce montant, 1,5 million de dollars était consacré ŕ l'aide financičre provinciale et 1,4 million de dollars était affecté aux salaires et aux frais de déplacement. Le reste, environ 600 000 $, était attribué ŕ des fins non salariales, aux capacités de la protection civile et aux catastrophes naturelles. Dans le budget de PUC, aucun financement n'était prévu pour l'acquisition d'équipements. Les dépenses dans ce domaine étaient laissées aux ministčres directeurs qui avaient des priorités différentes[31].

La planification de la protection de la population était inadéquate. Le programme des abris antiatomiques était paralysé. On avait entrepris des enquętes concernant les espaces d'abris en existence, mais on ne les avait pas tenues ŕ jour et les espaces d'abri n'étaient pas indiqués. Il n'existait aucun plan pour les améliorer ni pour acquérir les accessoires vitaux nécessaires, comme la fourniture d'énergie, l'équipement de ventilation ou sanitaire[32]. En outre, bien des espaces identifiés comme espaces d'abri convenables étaient géographiquement éloignés des centres importants de population.

Comme cela a été décrit antérieurement, on avait construit près d'Ottawa un siège du gouvernement en cas d'urgence pour le gouvernement fédéral (le «Diefenbunker») et dans six des dix provinces (la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse). Même s'il était prévu de terminer le système, les sièges du gouvernement en cas d'urgence ne furent jamais construits dans les quatre provinces restantes, même si l'on y établit des abris provisoires. Les abris existants furent entretenus, mais on doutait sérieusement de leur durabilité à long terme.

On continua d'entretenir le Système national d'alerte en cas d'attaque, composé de services météorologiques, d'un système national de sirènes et du Réseau de radiodiffusion d'urgence, même si les fonctionnaires indiquaient qu'il était marginal et se détériorait. Le dernier essai réel (par opposition aux essais silencieux tenus tous les six mois) du système de sirènes avait eu lieu en 1968. Le Réseau de radiodiffusion d'urgence était inadéquat et il aurait fallu plusieurs mois de travail pour atteindre un niveau opérationnel. Par ailleurs, la détection des retombées radioactives et les systèmes de transmission d'information (DERAD), théoriquement en existence, exigèrent de gros efforts pour les rendre fonctionnels. Et pour finir, il y avait une crise du moral et de la main-d'œuvre à PUC. Le groupe de compétences en planification de mesures d'urgence en temps de guerre avait fondu dramatiquement. En 1976-1977, aucun employé de PUC ne travaillait à plein temps aux fins de la protection civile[33].

Certains critiques trouvèrent que cette situation était scandaleuse. J. F. Wallace, ancien fonctionnaire de PUC, déclara amèrement :

> Si l'on pouvait accuser un gouvernement de trahison, il faudrait alors citer en exemple le gouvernement actuel du Canada... L'état d'abandon de nos plans et de nos préparations de la protection civile en cas d'état de guerre est une véritable honte[34].

VII. Le renouveau de la planification d'urgence

Vers la fin des années 1970, l'esprit de la détente s'évanouit. L'Union soviétique avait modernisé ses armées blindées faisant face, en Europe, aux divisions réduites de l'OTAN. En Europe de l'Est, elle avait déployé de nouvelles batteries de missiles SS-20, faisant des villes de l'Europe de l'Ouest des cibles nucléaires. En réponse, les États-Unis avaient convenu de mettre en place en Europe une nouvelle génération de missiles Pershing et Cruise, afin de donner aux dirigeants européens l'assurance qu'ils ne seraient pas abandonnés en cas de crise. La flotte soviétique apparaissait comme une force mondiale, défiant la suprématie navale américaine du nord de l'Atlantique jusqu'à l'océan Indien. Au cours des années 1970, les sous-marins soviétiques exploraient des routes sous la calotte polaire pour atteindre des emplacements sous-marins au large de l'Amérique du Nord. En 1979, l'Union soviétique faisait jouer sa force militaire et envahissait l'Afghanistan. Même le Canada, qui s'était cramponné à la détente plus longtemps que la plupart de ses alliés, commença à ressentir la pression accrue des tensions internationales. Avant les élections fédérales générales de 1979, les Libéraux et les Progressistes Conservateurs avaient promis d'ajouter 4 700 hommes et femmes aux forces armées et d'augmenter les dépenses en immobilisations d'un cinquième du

budget de la défense nationale[35].

S'y ajoutait une conscience croissante de la menace de catastrophes civiles. En février 1970, le naufrage de l'*Arrow*, dans la baie de Chedabucto, avait entraîné un important déversement d'hydrocarbures. En 1971, un sérieux glissement de terrain avait mis à mal Saint-Jean-Vianney, au Québec, et l'ouragan Beth avait frappé la Nouvelle-Écosse. En janvier 1978, un satellite soviétique muni d'un réacteur nucléaire s'écrasait dans le nord du Canada et dispersait des particules de débris radioactifs. En novembre 1979, un train du CPR déraillait à Mississauga, en Ontario, rejetant des gaz toxiques dans l'atmosphère et forçant l'évacuation de 205 000 personnes. L'écrasement du satellite suscita un déluge de demandes de cours de détection de la radioactivité, alors qu'il avait souvent fallu les annuler auparavant. Le déraillement de Mississauga a ravivé l'intérêt général pour la planification d'urgence et a rendu politiquement attrayante une intervention efficace en cas de catastrophe[36]. La sensibilisation accrue aux catastrophes nationales s'associa aux tensions internationales croissantes pour créer la notion de la vulnérabilité de la population. En réaction, la planification de la protection civile au Canada fut remise à l'honneur.

Après un court intermède du Parti progressiste-conservateur, les Libéraux étaient de retour au pouvoir en 1980. En juillet, le premier ministre Trudeau désignait Yvon Pinard, président du Conseil privé, comme ministre directeur de la planification des mesures d'urgence au Canada. En même temps, le Secrétariat de la planification des mesures d'urgence et Planification d'urgence Canada fusionnèrent au sein du Bureau du Conseil privé, la nouvelle création étant connue sous le nom de Planification d'urgence Canada. De nouveau, les responsables des mesures d'urgence civiles avaient directement accès à un ministre proche du centre du pouvoir.

Le 3 novembre 1980, Yvon Pinard faisait connaître la politique du gouvernement fédéral en matière de protection civile. C'est par une planification coopérative conjointe des paliers de gouvernement fédéral, provincial et local que l'on pourrait au mieux répondre aux situations d'urgence, au-delà du contrôle des ressources privées. Le gouvernement fédéral s'engageait à instaurer des mécanismes de consultation appropriés, en conjonction avec les provinces.

> «La planification nécessaire pour atteindre l'état souhaité de préparation aux situations d'urgence se fondera sur ce qui est nécessaire pour répondre aux situations d'urgence en temps de paix, avec les exigences supplémentaires des urgences en temps de guerre auxquelles les mesures en temps de paix ne répondront pas de manière adéquate.»

Pour la première fois dans la politique fédérale, la planification d'urgence en temps de paix obtenait priorité sur la planification pour le temps de guerre.

En vue d'atteindre ces objectifs, le gouvernement fédéral visait :

- à assurer un rôle de chef de file en travaillant à l'amélioration de la planification d'urgence en général;
- à développer une capacité nationale crédible pour répondre aux situations

d'urgence de tout genre;

- ŕ travailler ŕ des normes uniformes, adéquates et raisonnables des services d'urgence dans l'ensemble du pays;
- ŕ se montrer sensible aux préoccupations humanitaires.

La nouvelle politique réaffirmait que le gouvernement fédéral participerait aux situations d'urgence en temps de paix a) ŕ la demande des gouvernements provinciaux, lorsque les ressources locales se révéleraient inadéquates ou b) dans des situations pour lesquelles les mesures d'urgence relčvent clairement de la compétence fédérale. Elle établissait également un Programme conjoint de la planification d'urgence pour financer les programmes de protection civile et en arriver ŕ des accords grâce auxquels les provinces peuvent recevoir une aide financičre pour faire face aux coűts des catastrophes majeures[37].

En mai 1981, afin de donner une orientation claire en vue d'exécuter la politique de planification d'urgence du gouvernement fédéral, le cabinet approuvait un nouveau Décret sur la planification d'urgence, pour remplacer le décret largement désuet en vigueur depuis 1965[38]. Il établissait les tâches particuličres attribuées aux ministčres fédéraux, en temps de paix comme en temps de guerre. Tous les ministres furent invités ŕ identifier le genre de situation d'urgence qui relčverait de leur domaine de responsabilités et ŕ préparer des plans et des dispositions pour faire face ŕ ces situations. Un ministčre auquel était attribuée la responsabilité principale d'une situation d'urgence devait coordonner la planification fédérale et fournir et contrôler l'appui fédéral nécessaire. Les ministčres d'appui devaient fournir les ressources aux ministčres ayant la responsabilité principale. Dans le cadre de leurs tâches de planification, les ministčres devaient fournir une aide ŕ la planification d'urgence aux gouvernements provinciaux et municipaux et participer ŕ l'élaboration fédérale-provinciale conjointe des plans d'urgence régionaux. Ils devaient élaborer des plans pour les situations d'urgence de guerre, en aidant les forces armées, en respectant les obligations internationales envers l'OTAN et les États-Unis et en se chargeant des responsabilités de la protection civile. L'expérience passée étayait nettement ce décret. Il s'inspirait aussi du concept des ministčres directeurs et des ministčres fournisseurs de ressources élaboré dans le rapport Dare.

Onze ministres furent spécifiquement identifiés en vue d'élaborer et de tenir ŕ jour des plans afin de mettre sur pied et de faire fonctionner des Régies nationales d'urgence, dont les pouvoirs, les tâches et les fonctions étaient établis dans la Partie I de l'annexe jointe au décret[39]. Ce serait ces régies qui entreraient en action si une situation d'urgence se présentait qui demandait la participation fédérale. Dans la Partie II de l'annexe, 11 ministres se voyaient attribués des responsabilités supplémentaires ŕ assumer en cas de guerre[40]. La Partie II souleva quelques critiques défavorables ŕ la Chambre des communes, parce qu'elle attribuait au solliciteur général le soin d'établir des camps d'internement civils et au premier ministre d'instaurer un organisme pour mettre en œuvre des contrôles de censure. Le Décret sur la planification des mesures d'urgence civiles établissait un réseau précis de la responsabilité des activités dans les situations d'urgence.

Toutefois, le Décret sur la planification des mesures d'urgence civiles ne définissait pas les

responsabilités de Planification d'urgence Canada. Le rôle de PUC restait essentiellement ce qu'il était depuis les années 1970, à la suite de l'acceptation du rapport Dare. D'une manière générale, PUC était «... responsable de susciter, de faciliter et de coordonner la planification d'urgence parmi les ministères, organismes et sociétés de la Couronne du gouvernement fédéral et entre ces organismes et les gouvernements provinciaux et territoriaux». PUC coordonnait également l'intervention fédérale dans des situations d'urgence, à la demande d'un gouvernement provincial ou dans des domaines de responsabilité fédérale, jusqu'à ce que soit nommé un ministère directeur chargé d'en prendre le contrôle. Il avait la responsabilité de l'administration du Programme conjoint de planification d'urgence (PCPU), récemment créé et des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFC), deux initiatives de financement. Il continuait de coordonner les accords passés avec l'OTAN et les États-Unis concernant la protection civile du Canada. Il était responsable de faire des préparatifs pour s'assurer de la poursuite des activités du gouvernement en cas de guerre nucléaire[41].

En vertu des nouvelles dispositions, PUC était dirigé au Bureau du Conseil privé par le secrétaire adjoint au cabinet pour la planification d'urgence, qui relevait du président du Conseil privé. Relevant du secrétaire adjoint se trouvaient deux directeurs généraux, l'un chargé de la Direction des plans et l'autre de la Direction des opérations.

La Direction des plans avait la responsabilité :

- d'analyser les tendances et les conditions pouvant avoir des répercussions en matière d'urgence;
- de formuler une politique d'urgence;
- d'élaborer et de coordonner des plans nationaux d'urgence;
- d'évaluer régulièrement l'état de la préparation aux situations d'urgence au Canada;
- de former à leurs fonctions les fonctionnaires fédéraux et provinciaux essentiels en cas d'urgence;
- de coordonner les aspects canadiens de la planification d'urgence internationale;
- de planifier des exercices nationaux et la participation du Canada à des événements internationaux du même genre.

La Direction des opérations avait la responsabilité :

- d'identifier des objectifs et des priorités opérationnels et d'élaborer des procédures pour la gestion fédérale des crises;
- de coordonner les activités de préparation aux situations d'urgence fédérales-provinciales, par des négociations avec des fonctionnaires provinciaux;
- d'administrer le Programme conjoint de planification d'urgence et les Accords d'aide financière en cas de catastrophe, au nom du gouvernement fédéral;
- de fournir les installations physiques nécessaires pour la poursuite des activités du gouvernement en temps de guerre;
- d'élaborer un programme d'information permanent pour assurer la sensibilisation du public aux situations d'urgence éventuelles;

- de diriger la prestation de services administratifs pour l'ensemble de l'organisation.

Le directeur général des opérations comptait sur 10 directeurs régionaux dans les capitales provinciales pour recueillir des informations sur des situations d'urgence imminentes et pour coordonner l'intervention fédérale, lorsque celle-ci était nécessaire. Ils devaient aussi rester en contact étroit avec les représentants du gouvernement fédéral dans les régions, afin d'assurer une intervention coordonnée pour la planification d'urgence fédérale. Ils maintenaient aussi une liaison étroite avec les fonctionnaires provinciaux et municipaux, pour faire en sorte que les plans fédéraux soient compatibles avec les plans préparés localement[42].

VII. Conclusion

En 1981, il y eut un accroissement appréciable de l'activité fédérale ayant trait aux mesures d'urgence. Une nouvelle politique gouvernementale concernant les mesures d'urgence avait été énoncée et, ce qui était plus important, un nouveau décret sur la planification des mesures d'urgence civiles avait été promulgué pour remplacer le décret désuet de 1965. Ce décret venait ŕ l'appui du concept du rapport Dare de ministčre directeur, en attribuant la responsabilité d'une planification d'urgence spécifique ŕ divers ministčres fédéraux, ce qui avait pour effet d'assurer des ressources suffisantes pour permettre d'effectuer un travail efficace.

La nouvelle politique traitait de la planification des catastrophes en temps de paix comme en temps de guerre. Tout en complétant le passage de la guerre ŕ la paix, comme fondement de l'activité de planification, il établissait des conditions pour faire en sorte que soient couverts adéquatement tous les aspects d'une catastrophe.

Il découla du nouvel accent mis sur la protection civile que le budget de PUC s'accrut et que davantage de fonds furent affectés aux provinces au moyen de deux initiatives de financement. Bien que le mandat de PUC fűt inchangé, sa position, en tant que coordonnateur de la planification entre les ministčres fédéraux et les organismes fédéraux-provinciaux, en fut rehaussé. En 1981, PUC fut solidement implanté dans le BCP, avec son propre ministre. Les mesures d'urgence sortaient d'une décennie d'essais et son avenir s'éclaircissait.

NOTES DE FIN DE CHAPITRE

1. S. N. WHITE, «Project Phoenix (Le projet Phénix)», *Revue de la protection civile*, février-mars 1969, p. 2-6, 11.

2. Lawrence S. HAGEN, *Civil Defence: The Case for Reconsideration*, Kingston, Ont., Centre for International Relations, Queen's University, 1977, p. 51.

3. Léo Cadieux, «The Position of Civil Emergency Measures in Canada (La position des mesures d'urgence civiles au Canada)», *Revue de la protection civile*, décembre 1969 - janvier 1970, p. 13-16.

4. «Civil Emergency Planning (La planification d'urgence civile)», *Revue de la protection civile*, avril-mai 1970, p. 7.

5. J. F. WALLACE, «National Civil Emergency Measures Program (Le programme national des mesures d'urgence civiles)», *Revue de la protection civile*, avril-mai 1970, p. 1-2.

6. S. N. WHITE, «The Threat and Implications (La menace et ses répercussions)», *Revue de la protection civile*, octobre-novembre 1970, p. 3.

7. *Ibid.*, p 3-7, pour une discussion complčte.

8. J. F. WALLACE, «Redirection for Civil Emergency Measures (La réorientation des mesures d'urgence civiles)», *Revue de la protection civile*, octobre-novembre 1970, p. 8.

9. *Ibid.*, p. 8.

10. S. N. WHITE, «Thirty Years of Emergency Planning (Trente années de planification d'urgence)», *La Revue : planification des mesures d'urgence*, vol. 13, n° 3, juillet-septembre 1986, p. 12.

11. Joseph SCANLON, «The Roller Coaster Story of Civil Defence Planning in Canada (L'histoire des montagnes russes de la planification des mesures d'urgence civiles au Canada)», *La Revue : planification des mesures d'urgence*, vol. 9, n° 2, avril-juin 1982, p. 6.

12. L. S. HAGEN, *op. cit.*, p. 52.

13. S. N. WHITE, «Thirty Years of Emergency Planning (Trente années de planification d'urgence)», *La Revue : planification des mesures d'urgence*, vol. 13, n° 3, juillet-septembre 1986, p. 11-12.

14. M. R. DARE, *L'amélioration de la capacité de traitement des crises au sein de la structure*

fédérale canadienne : Rapport du groupe d'étude de la gestion des crises, Ottawa, 15 octobre 1972, p. 3. Par la suite *Rapport Dare*.

15. *Ibid.*, p. 4.

16. *Ibid.*, p. 13-15.

17. *Ibid.*, p. 12-13.

18. *Ibid.*, p. 15.

19. «Federal Emergency Planning (La planification fédérale d'urgence)», *La Revue : planification des mesures d'urgence*, vol. 1, n° 1, juillet-août 1974, p. 3.

20. *Ibid.*, p. 4.

21. *Ibid.*, p. 4.

22. SCANLON, *op. cit.*, p. 6 et note 27.

23. «Federal Emergency Planning (La planification fédérale d'urgence)», *La Revue : planification des mesures d'urgence*, vol. 1, n° 1, juillet-août 1974, p. 4-7.

24. *Ibid.*, p. 7.

25. *Ibid.*, p. 51.

26. HAGEN, *op. cit.*, p. 62.

27. SCANLON, *op. cit.*, p. 10.

28. *Ibid.*, p. 9-10; HAGEN, *op. cit.*, p. 53.

29. SCANLON, *op. cit.*, p. 10.

30. *Ibid.*, p. 10.

31. HAGEN, *op. cit.*, p. 55.

32. *Ibid.*, p. 55.

33. HAGEN, *op. cit.*, p. 55-56.

34. Cité dans John BEST, «Defenceless?», *Ottawa Journal*, 17 mars 1979, cité par SCANLON, *op.cit.*, p. 10.

35. Desmond MORTON, *A Military History of Canada*, Third Edition, Toronto, McClelland & Stewart, 1992, p. 263-264.

36. SCANLON, *op. cit.*, p. 8-9.

37. «Background to the Conference (Documentation pour la conférence)», (Résumé de la politique en matière d'urgence du gouvernement fédéral), *La Revue : planification des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 3, juillet-septembre 1981.

38. *La Gazette du Canada*, 10 juin 1981, CP 1981-1305, 21 mai 1981.

39. Ministères ou organismes : Agriculture, Communications, Emploi et Immigration, Énergie, Mines et Ressources, Finances, Santé et Bien-être social, Industrie, Commerce, premier ministre, Travaux publics, Société canadienne d'hypothèques et de logement, Transports.

40. Ministères ou organismes : Communications, Planification d'urgence, Affaires extérieures, Défense nationale, Travaux publics, solliciteur général, premier ministre, ministre des Postes, Santé et Bien-être social, Justice, Approvisionnements et Services.

41. «Emergency Planning Canada: A Profile (Planification d'urgence Canada : profil)», *Emergency Planning Canada, Annual Review 1982 - Planification d'urgence Canada : Revue annuelle 1982*, p. 2-3.

42. *Ibid.*, p. 3-4.

Chapitre IV LA RÉFORME DES MESURES D'URGENCE DE 1981 À 1998

I INTRODUCTION

Suite au calme des années 1970, les vents de la réforme ont commencé à souffler fort dans les années 1980. Le ministre responsable de la Planification d'urgence, Yvon Pinard, a établi le fondement d'un renouvellement de la planification d'urgence lorsqu'il a annoncé la politique du gouvernement fédéral en 1980, suivie du Décret sur la planification d'urgence en 1981. Au cours des sept prochaines années, les fonctionnaires fédéraux, des gouvernements tant libéral que progressiste-conservateur, ont pris les mesures nécessaires pour revigorer un programme national de planification d'urgence. Planification d'urgence Canada (PUC) a fourni un véhicule pour le rétablissement fédéral des rapports de planification d'urgence avec les gouvernements provinciaux et, par leur intermédiaire, avec les municipalités. Au même moment, on incitait les ministères fédéraux à s'assurer que leurs programmes mis en œuvre soient conformes au Décret sur la planification d'urgence. Planification d'urgence Canada a entrepris de s'acquitter de ses responsabilités avec une vigueur accrue, au moyen de coordination, de planification, de formation, d'organisation d'exercices; de supervision de la recherche et de publicité. Cet organisme a continué de s'acquitter des obligations canadiennes de planification des urgences civiles et a renouvelé un accord entre le Canada et les États-Unis pour la planification d'urgence en Amérique du Nord. Enfin, en 1988, le gouvernement progressiste-conservateur a assuré le suivi d'une initiative libérale et adopté une législation sur les situations d'urgence afin de régulariser le programme de planification des urgences civiles au Canada.

II RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES ET PLANIFICATION D'URGENCE

Le gouvernement fédéral a toujours maintenu que dans un état fédéral comme le Canada, la responsabilité en matière de planification et d'intervention aux situations d'urgence, au-delà des ressources des simples citoyens, est partagée par tous les paliers de gouvernement. En novembre 1980, lorsque Yvon Pinard a annoncé la politique d'urgence du gouvernement fédéral, il a réitéré la doctrine suivante :

> ... tous les paliers de gouvernement doivent planifier et se préparer aux situations d'urgence pour lesquelles une intervention adéquate dépasse ce qu'on pourrait raisonnablement s'attendre du secteur privé.
>
> La planification d'urgence du gouvernement sera des plus efficaces lorsque les responsabilités, les ressources et les aspirations des gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des administrations locales, seront unies en vertu d'une planification coopérative conjointe dans le cadre de mesures mutuellement acceptables portant sur les préparatifs, l'intervention et le traitement des conséquences de

telles situations d'urgence. Une telle planification conjointe devrait s'efforcer de se renforcer en fournissant des objectifs communs dans le but d'exercer des pouvoirs juridictionnels séparés.

Pour s'assurer de l'existence d'un forum opportun pour la consultation avec les provinces dans le cadre d'une approche coopérative envers la planification d'urgence, le gouvernement fédéral conjointement avec les provinces établira des mécanismes appropriés pour l'organisation régulière de ces consultations[1].

Peu après la promulgation du Décret sur la planification d'urgence, en 1981, qui a établi le cadre de la planification d'urgence au niveau fédéral, M. Pinard s'est occupé de faire participer les provinces et les territoires au processus auquel il avait fait allusion dans l'annonce de la politique. À titre de ministre responsable de la planification d'urgence, il a convoqué une conférence fédérale-provinciale, le 5 juin 1981. Dans son discours d'ouverture adressé aux délégués, il a exposé à grands traits ce que le gouvernement fédéral souhaitait accomplir :

> examiner l'approche actuelle à la planification d'urgence;
> réaffirmer, peut-être d'une façon mieux adaptée aux besoins actuels, certaines des affirmations communes déjà faites;
> discuter des dispositions financières prises pour la planification et l'intervention d'urgence;
> discuter des questions de législation d'urgence découlant de la Conférence fédérale-provinciale sur les droits de la personne[2].

Pendant le reste de la conférence, M. Pinard et ses officiels ont élaboré sur les quatre points suivants.

Le ministre a souligné que le gouvernement fédéral rectifiait la situation. Il a donné un aperçu du contenu du Décret sur la planification d'urgence de 1981 et expliqué qu'en vertu de son autorité, les ministères fédéraux préparaient leurs prévisions pour mettre en application la politique de planification d'urgence du gouvernement. Ainsi, le Cabinet examinerait leurs prévisions budgétaires dans le cadre d'un seul programme de planification d'urgence coordonné mais il a prévenu que des restrictions financières risqueraient de limiter le financement accordé à toutes les mesures proposées[3].

Un document de travail a proposé une politique conjointe de planification d'urgence et expliqué les mécanismes qui permettrait d'y parvenir. De façon importante, le gouvernement fédéral avait l'intention de traiter chaque province ou territoire individuellement pour déterminer les types de situations d'urgence, la nature de l'aide exigée de l'extérieur ainsi que la forme et la nature des mécanismes de planification. Il proposait que des groupes de travail soient établis dans chaque province par le directeur régional de PUC qui coordonnerait les négociations entre les officiels provinciaux et fédéraux[4].

M. Pinard a annoncé qu'à l'avenir, l'aide financière accordée aux provinces serait réunie. PUC administrerait les Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AFC), en vigueur depuis 1970, pour aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à couvrir les coûts des catastrophes[5]. Il coordonnerait une nouvelle initiative, appelée Programme conjoint de

planification d'urgence (PCPU) qui avait été approuvé en octobre 1980. Il absorberait et supprimerait progressivement le Programme d'aide financière actuel et fournirait aux provinces et aux territoires un financement pour les projets qui appuieraient les objectifs fédéraux et mettrait en valeur la capacité nationale d'intervention aux situations d'urgence[6].

La très courte déclaration conjointe à la fin de la conférence, après le résumé des sujets discutés, portait sur trois points. Tout d'abord, tous les ministres avaient convenu qu'une forme plus structurée de consultation gouvernementale et de planification d'urgence conjointe serait utile. Deuxièmement, le gouvernement fédéral a promis de tenir compte des préférences provinciales avant d'apporter tout changement à l'aide financière en cas de catastrophe. Troisièmement, les officiels des deux gouvernements devraient examiner plus en profondeur la planification d'urgence en temps de guerre. Bien que les ministres aient convenu de se réunir aussi souvent que possible pour examiner ces travaux de leurs officiels[7], une seule autre conférence fédérale-provinciale ne se déroulerait au cours des sept prochaines années. Cette conférence, organisée en 1986, portait principalement sur la législation des situations d'urgence.

Il en est découlé que la conférence ministérielle de 1981 était le prélude d'une série de conférences de planification d'urgence. Au cours des sept prochaines années, les officiels des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont rencontrés chaque année au cours de réunions informelles pour traiter de préoccupations et de questions d'intérêt commun, examiner les secteurs de progrès intergouvernemental et fixer les objectifs futurs. Par exemple, la réunion organisée à Winnipeg, les 1er et 2 février 1983, portait sur divers sujets.

protocole d'entente sur la planification d'urgence entre les gouvernements fédéral et provinciaux;
opérations du PCPU;
modifications possibles du Décret sur la planification d'urgence de 1981;
aspects fédéraux-provinciaux d'une nouvelle législation possible sur les situations d'urgence;
participation provinciale accrue aux exercices fédéraux et aux programmes de formation.

Cette réunion a aussi permis de créer deux groupes de travail, l'un pour étudier la protection du public pendant la guerre et l'autre pour traiter de la formation des commandants sur scène qui doivent devenir responsable pendant les situations d'urgence localisées[8]. En 1985, les officiels qui se souciaient de plus en plus du transport de matières dangereuses ont établi un groupe de travail pour étudier une formation pour l'intervention d'urgence en présence de telles matières. Une deuxième réunion cette année a préparé le terrain pour la conférence ministérielle de 1986. En 1986, 1987 et 1988, le transport de matières dangereuses, les gros accidents industriels, les relations avec les médias, la formation et les exercices étaient tous des sujets de discussion pressants[9]. Ces réunions sont devenues des événements bien accueillis au cours desquels on «... clarifiait les sources possibles de malentendu et les délégués se sentaient libres de parler en toute franchise de questions compliquées et sensibles». Certains officiels les ont citées comme «... preuve supplémentaire d'une «nouvelle ère» en compréhension fédérale-provinciale chez les planificateurs d'urgence[10]».

Bien que les conférences ministérielles et officielles fussent manifestement importantes, les directeurs régionaux de PUC sont devenus des personnes-clés dans les liaisons fédérales-provinciales et territoriales en face-à-face de tous les jours. PUC comptait dix directeurs régionaux, relevant tous du directeur général, Opérations. Chacun d'entre eux avait un bureau dans une capitale provinciale et était responsable de sa province respective. De plus, le directeur régional de l'Alberta a assumé la responsabilité du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest jusqu'à ce qu'en octobre 1985, le Yukon relève de la compétence du directeur régional de la Colombie-Britannique. Ces directeurs régionaux ont aidé à administrer les programmes fédéraux de planification d'urgence, facilité la participation provinciale aux entreprises conjointes de protection et assuré que les initiatives fédérales de planification d'urgence soient compatibles avec celles entreprises par les provinces et les municipalités. Ils ont aussi coordonné l'intervention fédérale aux situations d'urgence dans leurs régions respectives (si de l'aide fédérale était exigée) et aidé les ministères directeurs fédéraux à s'occuper de situations d'urgence particulières. Ils ont coordonné le Programme conjoint de planification d'urgence et les Accords d'aide financière en cas de catastrophe dans les provinces et les territoires et, de temps à autre, ont participé à de nombreux exercices de formation provinciaux, conférences, symposiums et expositions[11].

Protocole d'entente

Une suggestion qui s'est dégagée de la conférence fédérale-provinciale a été pour une approche plus structurée à la planification conjointe entre les autorités fédérales et provinciales. Un protocole d'entente entre chaque province ou territoire et le gouvernement fédéral a été accepté comme outil qui permettrait de l'accomplir. Le protocole d'entente énoncerait les principes fondamentaux de la planification conjointe des situations d'urgence et établirait les fonctions et les responsabilités de chaque ordre de gouvernement pour la protection civile. Une entente-cadre a été rédigée en janvier 1982 à la première réunion annuelle des officiels fédéraux et provinciaux. Sur ce fondement, chaque province ou territoire s'est engagé à négocier un protocole d'entente séparé notant les ajouts, les exceptions et les qualifications particuliers. Ces ententes individuelles n'étaient différentes que par leurs détails. En général, chaque gouvernement signataire a accepté :

> une identification des tâches de protection civile en cas d'urgence qu'il serait préférable que le gouvernement entreprenne;
>
> la négociation de projets multi-annuels dans le cadre du Programme conjoint de planification d'urgence;
>
> la participation à l'administration des Accords d'aide financière en cas de catastrophe au cas où de telles situations se produiraient;
>
> la création de programmes de formation et d'information publique à l'appui des objectifs communs;
>
> la communication en toute liberté de tous les renseignements relatifs à la protection civile en cas d'urgence;
>
> la mise en commun de ressources humaines et de matériel en cas de situation d'urgence;

la consultation à propos des accords avec les États-Unis concernant la planification d'urgence et la protection civile dans les régions frontalières[12].

Le Nouveau-Brunswick a été la première province à négocier un protocole d'entente, en octobre 1982, mais pas tous les provinces ou territoires n'étaient si pressés de signer un accord. Les discussions se sont poursuivies d'une année à l'autre et, en 1988, dix protocoles d'entente avaient été négociés; seulement le Québec et l'Alberta n'avaient pas convenu des conditions[13].

Programme conjoint de planification d'urgence

On a toujours reconnu qu'en plus de donner des conseils et de mettre à profit ses compétences, le gouvernement fédéral aiderait à financer un système national d'urgence civile. Approuvé en octobre 1980, le Programme conjoint de planification d'urgence (PCPU) a été conçu dans le but d'adsorber et de supprimer progressivement le Programme d'aide financière actuel. La nouvelle initiative a permis au gouvernement fédéral de contribuer ou de s'engager conjointement dans les projets de planification provinciale ou territoriale qui amélioraient la capacité nationale d'intervention. Les projets étaient habituellement soumis par les autorités provinciales ou territoriales avec l'appui du ministère directeur fédéral approprié. Ils seraient habituellement évalués par les directeurs régionaux du PUC, puis par sa haute direction. PUC coordonnerait l'évaluation et l'élaboration des projets avec les ministères fédéraux.

Afin d'être considéré pour le financement, un projet du PCPU doit :

appuyer des objectifs nationaux et des priorités et mettre en valeur la capacité nationale d'intervention en cas d'urgence avec des priorités particulières identifiées par consultation fédérale et provinciale;

avoir un objectif clair, un début et une fin manifestes et un progrès mesurable;

englober un énoncé de la nature précise et de l'étendue de la participation fédérale et de la méthode par laquelle on mettra en vue et reconnaîtra la participation fédérale;

avoir un engagement provincial acceptable et approuvé au projet en fonds ou en espèces ou aux coûts d'entretien et de fonctionnement continus ou toute combinaison appropriée;

se terminer dans une période de douze mois ou consister en une série de sous-projets, chacun pouvant se terminer dans une période de douze mois[14].

La contribution fédérale a été négociée pour chaque projet et dépendait de la portée de la contribution du projet aux priorités nationales et aux besoins provinciaux, aux autres projets à l'étude et à la quantité de fonds disponibles. Les priorités fédérales englobaient par exemple :

1. les inondations graves mais peu fréquentes;
2. la sauvegarde des vies et l'atténuation des souffrances humaines;
3. la préservation de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement du Canada;
4. l'analyse des risques, les avertissements et les communications;

5. les responsabilités qui se trouvent normalement dans la sphère fédérale[15].

La part fédérale des coûts a varié de 75 p. 100 du coût total à 50 p. 100. En 1981, le financement annuel a été établi à 6 millions de dollars. En 1988, cette somme était passée à 6,5 millions de dollars, c'est-à-dire 38 p. 100 du budget annuel de PUC. La nature des projets variait considérablement mais généralement ils se cantonnaient dans trois catégories :

1. l'élaboration et la mise à l'essai des plans d'urgence;
2. l'organisation de programmes de formation sur les urgences;
3. l'achat d'équipement de communication et d'intervention en cas d'urgence[16].

Accords d'aide financière en cas de catastrophe

L'autre programme fédéral d'aide financière était conçu pour couvrir certains des coûts des mesures prises à la suite de catastrophes. Par conséquent, ses coûts étaient imprévisibles. Étant donné que la juridiction constitutionnelle primaire pour les questions relatives à la propriété est provinciale, les provinces sont chargées d'intervenir aux catastrophes dans lesquelles entrent en cause des dommages à la propriété. Le gouvernement fédéral a indiqué sa bonne volonté à aider, toutefois, si le coût du rétablissement à la suite de catastrophes dépassait ce qu'une province pourrait raisonnablement s'attendre à payer. Ainsi, en 1970, le gouvernement fédéral a établi les Accords d'aide financière en cas de catastrophe dans le but de fournir un cadre administratif pour aider les provinces et les territoires à faire face aux catastrophes, puis à se rétablir. De telles catastrophes sont habituellement le résultat de conditions météorologiques extrêmes, dont les inondations causées par un dégel rapide au printemps et de fortes pluies, les grosses tempêtes d'hiver ou les tornades. Les mêmes accords pourraient servir pour d'autres types d'urgence. Par exemple, lorsqu'une épidémie d'encéphalite équine nord-américaine de l'Ouest a menacé le Manitoba, pendant l'été de 1983, l'aide fédérale a été accordée en vertu de ce programme[17].

La mesure de la contribution financière du gouvernement fédéral a été déterminée au moyen d'une formule fondée sur la population de la province ou du territoire particulier.

Coût admissible par habitant	Part fédérale	Part provinciale
de 0 à 1 $	0 %	100 %
de 1 $ à 3 $	50 %	50 %
de 3 $ à 5 $	75 %	25 %
5 $ et plus	90 %	10 %

Les lignes directrices fédérales sur les coûts admissibles ont été précisées dans le document *Accords d'aide financière en cas de catastrophe*, publié en septembre 1982. En général, de tels paiements avaient pour but de restaurer les travaux publics à leur état antérieur à la catastrophe et d'aider à restaurer la propriété personnelle de base et essentielle des simples citoyens, des exploitations agricoles et des petites entreprises. Habituellement, le directeur régional de la province ou du territoire touché maintenait la liaison avec l'administration provinciale ou territoriale d'aide en cas de catastrophe pour donner des conseils et aider à mettre en application

les accords d'aide financière[18]. Même si PUC administrait les Accords AFC, le financement ne provenait pas du budget de l'organisme mais de prévisions supplémentaires offrant des ressources centrales souples. À compter de 1970, année de mise en vigueur des Accords, jusqu'à la fin de 1988, le gouvernement fédéral a payé plus de 134 millions de dollars en vertu des Accords AFC, soit environ 55 millions de dollars depuis 1982[19].

III PLANIFICATION D'URGENCE CIVILE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Planification ministérielle et PUC

Afin d'assurer la coordination à l'échelon le plus élevé, le gouvernement fédéral a créé le Comité interministériel de la planification des mesures d'urgence. Présidé par le directeur administratif de PUC, il était composé des sous-ministres adjoints de dix-sept ministères et organismes fédéraux. Il se réunissait plusieurs fois par année pour tenir compte des questions de politique et évaluer les opérations en planification d'urgence. Il conseillait le ministre sur la politique fédérale d'urgence et traitait des questions exigeant la considération du Cabinet ou la consultation et la coordination interministérielles au niveau de la haute direction. Il était appuyé dans son travail par trois organismes subordonnés, tous présidés par des cadres de PUC. Le groupe de travail interministériel traitait des questions de planification des urgences qui préoccupaient en général tous les ministères. Le Comité interministériel de la mobilisation civile s'intéressait principalement à la planification pour l'élaboration de Régies nationales d'urgence. Le Comité interministériel de contrôle des exercices coordonnait la participation des ministères fédéraux au cours d'exercices nationaux et internationaux. (Les noms de ces trois organismes ont légèrement varié au cours des années-mais leurs responsabilités sont demeurées les mêmes[20]).

Le Décret sur la planification d'urgence de 1981 assignait à chaque ministre la responsabilité

> <pour l'identification des types possibles d'urgence relevant de sa sphère de responsabilité ou y étant directement liée et pour la préparation, l'évaluation, la vérification et la mise en application, le cas échéant, des plans et des dispositions d'urgence relatives appropriées[21].

Bien que chaque ministre ait ses propres responsabilités de planification d'urgence individuelles, il relevait du mandat de PUC de stimuler, faciliter et coordonner la planification des ministères. Par conséquent, au début de 1983, PUC a amorcé des discussions avec les ministères afin de produire un inventaire des mesures pour traiter des situations d'urgence en temps de paix et en temps de guerre. Cet inventaire se voulait une liste de tous les plans et dispositions nécessaires pour intervenir en cas de catastrophes de divers types et de donner un aperçu des responsabilités concomitantes de gouvernement et des organismes fédéraux. Cette liste donnerait un cadre permettent l'élaboration de documents relatifs aux urgences des ministères, qui expliqueraient en détail les mesures à prendre pour s'acquitter de chaque tâche d'urgence. Des discussions entre PUC et les planificateurs ministériels ont mené à la décision de produire deux volumes, l'un sur les mesures d'urgence en temps de paix et l'autre pour les situations d'urgence en temps de guerre. Bien que la politique de 1980 de M. Pinard ait clairement accordé la priorité à la planification d'urgence en temps de paix, le volume sur l'intervention en temps de guerre a été

amorcé tout d'abord parce que de nouvelles dispositions étaient exigées de façon urgente pour améliorer la capacité du Canada de participer efficacement aux exercices d'urgence parrainés par l'OTAN.

Sous la direction de PUC, le groupe de travail interministériel a examiné le système actuel pour alerter le public pendant une situation d'urgence en temps de guerre, puis dressé une liste révisée des mesures pour traiter des aspects civils d'une situation d'urgence en temps de guerre. Chaque ministère a préparé des procédures détaillées pour les mesures dont on leur avait confié la responsabilité. À titre de coordonnateur du projet, PUC a intégré les présentations de chaque ministère dans un volume provisoire d'un contenu et style uniformes. Le Comité interministériel de la planification des mesures d'urgence a examiné la version provisoire et l'a approuvée, en janvier 1984, comme *War Emergency Book*. Des essais faits dans le cadre d'un exercice de mobilisation nationale organisé par le ministère de la Défense nationale plus tard cette année-là ont mené à des modifications et des améliorations. Ainsi, ce fut un *War Emergency Book* amélioré qui, en février 1985, a pu guider la participation civile canadienne dans l'exercice de l'OTAN appelé WINTEX-CIMTEX 85 «conçu pour exercer les commandes militaires et les pouvoirs civils dans l'utilisation de plans et de procédures opérationnels et de communications d'urgence dans le contexte d'une situation d'urgence en temps de guerre simulée[22]». Présidé par PUC, le groupe de supervision de l'exercice, composé de représentants des principaux ministères fédéraux, s'est servi du Document relatif aux urgences pour diriger l'exercice canadien. Celui-ci a toutefois été fait entièrement sur papier, sans aucun mouvement des troupes ou de l'équipement. La tenue à jour du *War Emergency Book* est devenue une tâche continue étant donné que des exercices ultérieurs ont mené à de nouvelles révisions. Celles-ci ont été réunies en une révision principale en 1986. Dans l'intervalle, un ouvrage semblable sur les situations d'urgence en temps de paix devait toujours être publié. Bien que des consultations pour le préparer fussent en cours en 1984, on considérait qu'il s'agissait d'une faible priorité[23].

Bien que chaque ministre fédéral fut tenu en vertu du Décret de planification de dresser des plans afin de faire face à tout aspect d'une situation d'urgence en temps de paix ou de guerre qui pourrait relever de son portefeuille, certains ministres ont été singularisés pour établir des Régies nationales d'urgence particulières. On en comptait onze, responsables de la gestion et du contrôle de ressources critiques pendant une situation nationale d'urgence grave. Étant donné que chaque régie était chargée d'un aspect de la mobilisation nationale, la planification de cet aspect particulier a relevé du ministère fédéral analogue. Des Régies nationales d'urgence ont été créées pour l'alimentation, l'énergie, le transport, la protection industrielle, les services de santé et de bien-être social, l'habitation, les communications, les ressources humaines, le contrôle des finances, l'information du public et la construction. On s'attendait à ce que chaque ministère élabore des plans et des procédures de sorte à pourvoir établir les Régies nationales d'urgence et s'assurer qu'elles soient prêtes dans un délai de 30 jours[24]. Le Décret sur la planification d'urgence ne précisait pas dans quelles circonstances les Régies nationales d'urgence seraient établies mais les rapports de PUC indiquent qu'elles étaient principalement conçues pour faire face à une situation internationale d'urgence grave ou une situation en temps de guerre et ne seraient établies que dans des circonstances extrêmes en temps de paix[25].

La principale responsabilité concernant l'élaboration et la tenue à jour des plans pour l'établissement d'une Régie nationale d'urgence incombait au ministère désigné mais PUC était engagé à deux niveaux. Tout d'abord, il conseillait les ministères individuels sur la préparation de leurs plans pour établir les Régies nationales d'urgence. Deuxièmement, l'un de ses officiels a présidé le Comité interministériel de la mobilisation civile qui était responsable de la coordination de la planification de ces régies[25]. En 1984, on a confié à PUC la tâche de planifier la création de la Régie nationale d'urgence pour l'information du public. Dans le Décret sur la planification d'urgence, cette responsabilité était confiée au premier ministre, mais par l'intermédiaire du ministre responsable de la planification d'urgence on a demandé à PUC de dresser les plans pour cette régie[27].

Il n'est pas étonnant que la planification des Régies nationales d'urgence s'est déroulée plus rapidement dans certains ministères que dans d'autres. Un grand nombre n'avaient pas la main-d'œuvre et les ressources nécessaires pour s'acquitter de la tâche. En 1986, PUC a signalé ce qui suit :

> La plupart des ministères gouvernementaux chargés de la planification de Régies nationales d'urgence ont passé ou sont sur le point de passer leur premier point de repère important : l'articulation des concepts des opérations qui leur permettra de procéder avec l'élaboration concrète de la politique, de l'organisation, des procédures et des ressources. D'ici la fin de la décennie, tous les ministères devraient avoir élaboré leurs plans et dispositions jusqu'au point où l'on pourra mettre à l'essai les plans des Régies nationales d'urgence dans le cadre d'exercices nationaux et les utiliser au besoin[28].

Malgré le rapport dynamique de PUC, les progrès semblent avoir été plutôt lents.

La planification des urgences civiles et PUC

Recherche

Pour se tenir au courant des plus récentes nouveautés et des découvertes dans le domaine de la planification d'urgence, PUC a parrainé de la recherche sur divers sujets. Certains travaux ont été faits de façon interne mais la plupart étaient exécutés sous contrat sous la supervision des scientifiques de la Division de l'évaluation et de l'analyse, directeur général, Planification. Au cours des années 1980, cette recherche se cantonnait dans deux voies :

> l'étude de l'informatique et son application possible en planification d'urgence;
>
> l'étude du comportement humain et organisationnel dans les situations d'urgence[29].

En ce qui concerne la première question, PUC a déterminé que l'informatique pourrait être un outil d'apprentissage utile au Centre d'études fédéral (plus tard rebaptisé le Collège de la Protection civile du Canada) situé à Arnprior. Aussi tôt que 1982, l'école avait produit deux programmes d'ordinateur pour l'enseignement audiovisuel informatisé (AVCAT) qu'il avait

récemment acheté. Au cours des quelques prochaines années, PUC a identifié les systèmes d'apprentissage assistés par ordinateur au Canada et évalué les exigences de formation de l'école pour les technologies d'enseignement assisté par ordinateur. En 1987, PUC a conçu et installé des jeux de simulation assistés par ordinateur à son installation d'Arnprior. Ceux-ci ressemblaient à des jeux de guerre ou d'affaires destinés à aider les étudiants à perfectionner leurs habiletés de prise de décisions en groupe[30].

Les ordinateurs pouvaient aussi aider à la planification et à la prise de décisions. En 1983, PUC a décidé de créer une base de données pour permettre aux planificateurs de modeler les effets des situations d'urgence sur les collectivités individuelles[31].

Au cours des quelques prochaines années, PUC a amorcé des études des bases de données géographiques et des techniques de modelage de la population pour l'estimation du nombre de victimes[32]. En 1986, il élaborait des programmes pour intégrer le logiciel sur les renseignements géographiques, les modèles sur les dommages et la répartition de la population afin de créer des modèles d'attaques nucléaires dont pourraient se servir les planificateurs de défense civile pour produire des représentations raisonnablement exactes des effets des dommages causés par des armes nucléaires au Canada. Les planificateurs pourraient également se servir de ce programme pour les situations d'urgence en temps de paix. Les travaux se sont poursuivis jusqu'en 1987 avec une prise de conscience accrue de l'importance des postes de travail multimédias pour la planification d'urgence[33]. En 1988, PUC a commencé à élaborer un logiciel prototype pour simuler diverses urgences dans des régions géographiques particulières au Canada, permettant aux planificateurs d'urgence de suivre les situations allant de la dispersion d'émanations de produits chimiques aux retombées radioactives et à la rentrée de satellites[34].

La deuxième poussée importante de la recherche au cours des années 1980 était une étude continue du comportement humain et organisationnel dans des situations d'urgence. Ce projet documentait la réaction publique aux situations d'urgence, mesurant l'efficacité avec laquelle les autorités responsables de l'intervention en cas d'urgence communiquaient avec le public. Il était mis en œuvre par l'Emergency Communications Research Unit (ECRU), une organisation dirigée par le professeur Joseph Scanlon de l'école de journalisme de la Carleton University. Employant des étudiants bénévoles de l'université, M. Scanlon a envoyé une équipe dans une collectivité immédiatement après une situation d'urgence pour étudier la réponse publique et organisationnelle à la situation d'urgence et ses répercussions immédiates. Parmi les collectivités et les situations d'urgence étudiées, mentionnons les suivantes :

1982	Région de la Miramichi, N.-B.	modèles de communication pendant les tremblements de terre
1983	Corner Brook, T.-N.	intervention aux déversements de produits
	Courtney, C.-B.	toxiques mortels
1984	Princeton et Pemberton, C.-B.	inondations
	Medicine Hat, Alb.	déraillement de train transportant des matières dangereuses
	diverses collectivités	étude de la maîtrise de la foule pendant la visite du Pape
1985	Petawawa, N.-B.	déraillement de train
	Gander, T.-N.	écrasement d'avion
1987	Oromocto, N.-B.	menace d'incendie de forêt
	Edmonton, Alb.	tornades[35]

En 1987, on a demandé à M. Scanlon de produire un compendium des constatations sur le comportement des organisations. Ses travaux étaient principalement fondés sur des sources canadiennes, basés sur des renseignements accumulés dans ces études[36].

Même si les applications informatiques à la planification des situations d'urgence et au comportement humain en situations d'urgence occupaient une grande partie des efforts de recherche de PUC, d'autres domaines d'études n'étaient pas négligés. Il vaut la peine de mentionner deux d'entre eux, c'est-à-dire les tremblements de terre et les métaux stratégiques. En 1982, on a accordé un contrat à un chercheur de l'extérieur pour examiner la nature des vagues séismiques de la mer et leur effet sur les milieux côtiers relativement aux répercussions sur Port Alberni du tremblement de terre de 1964 en Alaska[37]. En 1987, une étude pilote ambitieuse de deux ans a été entreprise par une équipe de recherche de l'Université Laval. PUC a demandé aux chercheurs d'élaborer et de mettre à l'essai une méthodologie destinée à prédire les effets des tremblements de terre compte tenu de certains facteurs comme la structure du sol et le terrain. Cette étude devait principalement porter sur Québec, le plus grand centre urbain près du comté de Charlevoix où, d'un point de vue historique, de gros tremblements de terre se produisaient[38].

À compter de 1985, PUC a commencé à s'intéresser à la disponibilité des minéraux stratégiques pendant une situation d'urgence. Cette année-là, les officiels ont fait une évaluation des répercussions économiques en conséquence des interruptions de l'approvisionnement de minéraux stratégiques[39]. L'année suivante, PUC a accordé un contrat à l'équipe de recherche de la University of British Columbia pour faire une enquête sur la faisabilité de l'approche d'intrants et d'extrants de M. Leontieff pour déterminer et évaluer la disponibilité de minéraux critiques. (Cette approche a été élaborée par l'économiste W.W. Leontieff et généralement utilisée en planification économique[40].) Lorsque l'équipe de recherche a montré la faisabilité de l'approche et recommandé d'autre recherche, PUC a créé un sous-comité des intrants et extrants pour surveiller les travaux. Cette recherche était d'une telle importance que les ministères de la Défense nationale, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de l'Expansion industrielle régionale, de Statistique Canada et d'Approvisionnements et Services, ont manifesté leur intérêt[41]. En 1987, l'équipe de recherche a terminé ses travaux et présenté deux rapports sur

l'application de l'analyse d'intrants et d'extrants aux minéraux critiques dans le contexte global de la mobilisation des ressources naturelles pendant une situation d'urgence à l'échelle nationale[42].

Une initiative de recherche connexe était la commandite de PUC d'une bourse de recherche de doctorat. En 1984, elle a été appelée en l'honneur de Stuart Nesbitt White, directeur général, Planification, qui s'était retiré de la fonction publique en décembre de cette année après trente-cinq ans de services dévoués à la planification d'urgence et à la protection civile[43]. Cette bourse d'étude avait pour objet «... d'encourager la recherche sur les catastrophes et la planification d'urgence au Canada au moyen du perfectionnement d'un certain nombre de professionnels qualifiés dans le domaine.» Une fois leurs études terminées, les récipiendaires des bourses d'études n'avaient aucune obligation officielle envers PUC mais on espérait qu'ils auraient manifesté un intérêt continu envers le sujet. Presque n'importe quel aspect de catastrophes ou de planification d'urgence pourraient être admissible à une bourse d'étude. Par exemple, de 1982 à 1988, des bourses d'études ont été accordées pour des études en anthropologie, en minéraux stratégiques, en politique de télécommunications d'urgence, en planification urbaine, en politique sur l'atténuation des tremblements de terre, en services sociaux d'urgence, en planification des catastrophes et en sciences atmosphériques. Ces bourses se trouvaient à la University of Toronto, la University of British Columbia (2), à l'Université Laval, à l'Université McGill et à la University of Colorado[44]. La valeur de ces bourses était de 10 800 $ par année en plus des frais de scolarité et des frais obligatoires. Une allocation supplémentaire pour conjoint de 2 000 $ et des frais de déménagement pourraient aussi être versés. La bourse pouvait être offerte pendant quatre ans pourvu que le progrès fût satisfaisant[45].

Projets spéciaux

De temps à autre, «selon les besoins», PUV était appelé à entreprendre des projets spéciaux. L'un de ces projets portait sur les communications. PUC se fiait aux réseaux de téléphone commerciaux pour maintenir les communications entre les sièges sociaux et les bureaux régionaux fédéraux, un système qui était extrêmement vulnérable aux interruptions pendant une situation d'urgence. En 1985, PUC a obtenu de l'équipement radio de haute fréquence pour offrir un système auxiliaire en cas d'échec commercial. Lorsque le système a été établi, il a offert une communication accrue entre les régions fédérales et, le cas échéant, entre les planificateurs d'urgence civile du Canada et des États-Unis. Au même moment, PUC a créé un comité spécial d'experts en planification d'urgence et d'experts en communication pour considérer la faisabilité de l'interconnexion des systèmes de communications d'urgence provinciaux. Pour commencer, des représentants de Communications Canada et des provinces du Québec, de Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick (provinces qui étaient tout particulièrement actives dans le domaine de la planification des communications) ont été invités à participer aux premières études[46].

Une autre préoccupation importante, issue de la catastrophe de produits chimiques de Bhopal, en Inde, en décembre 1984, était la possibilité qu'un tel incident pourrait se produire au Canada. En mars 1985, Environnement Canada a formé un comité de direction conjoint industrie-gouvernement pour examiner la possibilité. Il étudierait les mesures existantes pour prévenir de tels accidents et évaluer les capacités collectives de l'industrie et du gouvernement à intervenir

en cas de dégagement de produits chimiques. PUC devait jouer un rôle de plus en plus important à mesure que l'enquête progresserait.

Au début, le coordonnateur de la planification de PUC pour la protection du public était un membre permanent du comité et ses directeurs régionaux jouaient un rôle important dans l'obtention de commentaires des provinces[47]. Une fois le rapport du comité directeur terminé au milieu des années 1980, PUC a créé un groupe de travail dans le but de répondre à ses recommandations[48]. Puis, en mai 1987, à la demande de PUC et d'Environnement Canada, le gouvernement fédéral a formé un comité directeur pour mettre en application le Comité de coordination des accidents industriels majeurs (CCAIM). Son mandat était d'examiner la possibilité d'accidents industriels majeurs au Canada et d'améliorer la capacité collective d'empêcher de tels incidents ou d'y intervenir. À la suite d'un certain nombre de réunions du comité de direction et de plus petits groupes de travail, «il y a eu un consensus clair qu'une approche coopérative à l'atténuation, aux mesures d'intervention, à la circulation de l'information et à l'éducation était exigée.» La première réunion annuelle du CCAIM s'est déroulée à Ottawa vers la fin de novembre 1988. Quelque 150 délégués du gouvernement et du secteur privé étaient présents[49].

Trois autres projets spéciaux devraient aussi être notés. Le premier était une réponse à une demande d'un African Famine Relief Committee spécial établi par le gouvernement canadien. De décembre 1984 à avril 1985, un agent de PUC a été affecté au comité comme conseiller en logistique dans le but de coordonner les dispositions pour le transport de fournitures d'aide canadiennes aux régions africaines[50]. Le deuxième portait sur la visite du Pape Jean-Paul au Canada en 1984. Le personnel de PUC a joué un rôle important en ce qui concerne la planification, l'organisation et le fonctionnement des communications à chaque lieu où se déroulait une messe. Le personnel a aussi aidé à établir et assurer la permanence des centres locaux d'opérations d'urgence où se trouvait la plupart de l'équipement de communication. Non seulement PUC a-t-il assuré la bonne marché de la visite papale mais il a aussi eu l'occasion de s'exercer à utiliser des compétences et des capacités qui seraient nécessaires pendant des situations d'urgence réelles[51]. Enfin, PUC a aidé à former le Task Group on Emergency Management/News Media Coordination composé de membres de la Radio and Television News Directors Association et de membres des milieux de la protection civile aux niveaux fédéral et provinciaux. Le groupe s'est réuni deux fois pour discuter de la façon dont les médias et les planificateurs d'urgence pourraient s'entraider, «... incitant les membres à travailler ensemble dans une atmosphère de confiance et de coopération.» Une telle coopération n'avait manifestement pas caractérisé les relations dans le passé[52].

Formation et éducation

Une partie importante du mandat de PUC était d'offrir des programmes de formation et d'éducation concernant tous les aspects de la planification et des opérations d'urgence aux fonctionnaires aux échelons fédéral, provinciaux et municipaux, tant élus que nommés, qui avaient des responsabilités en matière de planification d'urgence. Ceux-ci étaient offerts au Centre d'études fédéral dans la petite ville d'Arnprior, dans la vallée de l'Outaouais. Comme décrit antérieurement, cette installation était auparavant le Collège de la défense civile, confiée à

la responsabilité du ministère des Travaux publics au milieu des années 1970. Étant donné que PUC continuait d'être l'usager le plus fréquent du Centre, un accord a été négocié avec Travaux publics Canada pour transférer la responsabilité de l'installation à PUC au début de 1985. Elle a été rebaptisée le Collège de la Protection civile du Canada[53].

Les cours de PUC à Arnprior englobaient l'hébergement et étaient offerts gratuitement, PUC couvrant les frais de déplacement. De 1982 à 1988, le Centre ou Collège a été utilisé de plus en plus. En 1982, il a organisé 80 cours et en 1988, le programme était passé à 110 cours. En 1982, environ 1 720 candidats ont participé au programme et en 1988 ce nombre était passé à plus de 3 000 personnes. Sous la direction de PUC, le budget du Collège est passé de 2 millions de dollars en 1985 à 2,5 millions de dollars en 1988. Cette année-là, le Conseil du Trésor a également approuvé des plans pour ajouter 5 millions de dollars, 120 résidences unitaires au Collège et remplacer 85 chambres sous-standard dans des immeubles temporaires datant de la Deuxième Guerre mondiale[54].

Le programme de formation et d'éducation offert à Arnprior comprenait trois volets[55]. Tout d'abord, il y avait des cours que donnaient les fonctionnaires de PUC. Bien que des ajouts fussent faits de temps à autre, il y avait un programme de base :

Plans et opérations en temps de paix;
Plans et opérations en temps de guerre;
Opérations d'urgence;
Conception des exercices.

Les cours ultérieurs ont englobé les communications d'urgence et l'information du public en situation d'urgence. PUC a aussi organisé une conférence annuelle pour les maires et des fonctionnaires élus pour lui aider dans ses responsabilités pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans pour répondre aux situations d'urgence au niveau local. PUC considérait que ces conférences étaient tout particulièrement importantes parce que les services d'urgence auraient dû être livrés au niveau local et ainsi la planification locale était essentielle.

Le deuxième volet concernait les cours commandités par PUC mais donnés par des officiels de ministères qui possédaient des compétences dans les aspects spéciaux de la planification d'urgence. Santé et Bien-être social Canada ont donné des cours généraux sur les services de santé d'urgence et planification de services sociaux ainsi que des cours aux agents de formation en simulation de victimes et d'installations de soins spéciaux. Le ministère de la Défense nationale a enseigné la défense radiologique, Transport Canada le transport de matières dangereuses, Travaux publics Canada la conception d'abris contre les retombées et Pêches et Océans Canada les problèmes des pêches pendant une situation d'urgence, tout particulièrement une guerre nucléaire. De nouveaux cours ont été ajoutés de temps à autre et certains ont été supprimés.

Le troisième volet se composait de symposiums, de conférences et d'ateliers dont la nature changeait d'une année à l'autre. PUC a organisé un symposium national annuel sur un sujet relatif à la planification d'urgence, comme l'information du public (1983), la formation en protection civile (1985) ou les communications d'urgence (1987). La principale conférence était

une réunion fédérale-provinciale annuelle sur la formation. Jusqu'en 1985, ce groupe se réunissait uniquement pour considérer les exigences de cours du CPCC, mais au cours de cette année, son mandat a été élargi pour englober une considération plus large des besoins en formation à travers le Canada en matière de planification et d'intervention en situations d'urgence. La conférence avait pour but de servir de centre d'information national pour la collecte et la diffusion de renseignements sur les besoins en formation aux niveaux local, régional et national. Du même coup, il devait être tenu au courant des cours offerts dans les diverses régions du pays. L'intention était d'identifier les lacunes et les chevauchements dans la formation actuelle et de coordonner les recommandations pour la mise en application d'initiatives conjointes fédérales-provinciales dans le but de résoudre les problèmes de formation[56]. Peut-être un résultat immédiat de ce point de vue plus inclusif a été que CPCC prenne les dispositions nécessaires pour payer les coûts de déplacement et d'hébergement pour deux candidats de chaque province qui assisterait à un cours donné par l'Alberta Public Safety Services en 1986. Ce cours n'a pas été donné par le CPCC[57].

À part des symposiums et les conférences de formation, un certain nombre de conférences et d'ateliers divers étaient organisés de temps à autre. En 1983, PUC a convoqué une conférence sur la recherche et le sauvetage. L'année suivante, elle a organisé un cours pilote sur la gestion du lieu d'urgence. En 1985 et 1986, il a offert des séminaires d'orientation pour les nouveaux planificateurs ministériels. L'information d'urgence du public était le sujet d'un séminaire en 1987, suivie par un atelier sur l'intervention d'urgence en cas de tremblement de terre l'année suivante.

Bien que PUC eût beaucoup de succès en planification et éducation, son record d'organisation d'exercices de formation était moins louable. Les plans devaient être mis à l'essai et un exercice national n'avait pas eu lieu au Canada depuis 1966. Même en 1966, l'exercice n'englobait que des fonctionnaires. Des essais limités se sont déroulés lorsqu'un exercice sur papier a accompagné la fin du *War Emergency Book* en 1984, menant à la participation à l'exercice de l'OTAN appelé WINTEX-CIMEX 85. PUC a continué de coordonner la participation canadienne aux exercices cycliques HILEX et WINTEX-CIMEX de l'OTAN. L'intérêt envers les activités d'essai s'est accrue en 1987 lorsqu'on a décidé de planifier un exercice national pour 1990 afin d'évaluer la capacité du pays à répondre à une situation d'urgence nationale. L'année suivante a été occupée. PUC a participé à la commandite et participé à l'élaboration et au déroulement d'un exercice qui simulait un incident terroriste transfrontalier. Plus près du foyer, PUC a organisé un exercice appelé Fourth Key au SCGU, à Carp, afin de familiariser les membres désignés du personnel de CUP avec leurs fonctions en cas de situation d'urgence nucléaire. La planification s'est poursuivie pour l'exercice WINTEX-CIMEX 89 de l'OTAN et pour l'exercice de mobilisation nationale prévu en 1990[58].

Sensibilisation du public

Afin de remplir son mandat visant à tenir le public informé, PUC a pourvu en personnel une Direction générale de l'information du public, sous le Directeur général, Opérations. Cette direction générale avait pour fonction de répondre aux questions du public concernant les types

d'urgence auxquels les citoyens pourraient faire face et les préparatifs exigés pour y parvenir. Il a rempli son mandat de trois façons :

1. par la publication et l'envoi de brochures d'information, de dépliants de conseils pour l'aide de soi, de manuels de rapport et d'un résumé trimestriel des articles sur la planification d'urgence;
2. par la préparation d'expositions et d'étalages utilisés pendant des expositions publiques;
3. par la mise en disponibilité de ses agents pour les médias.

En avril 1982, le comité de la haute direction de PUC a approuvé un programme d'information du public complètement modifié qui englobait trente trousses d'information séparées. En plus des moyens traditionnels, ce plan prévoyait l'utilisation de médias élargis comme des annonces radiodiffusées et télédiffusées mises à jour, des programmes audio-visuels produits de façon professionnelle, du publipostage, des entreprises de publicité coopératives et la fourniture de conférenciers. Il était clair que PUC allait faire un effort concerté pour communiquer son message à un plus grand public[59].

En 1983, le danger de guerre nucléaire était l'une des principales préoccupations de la Direction générale de l'information du public de PUC. Les négociations sur les armes nucléaires avaient stoppé, la rhétorique des super-puissantes devenait de plus en plus furieuse et de nouvelles armes étaient déployées. Au même moment, des groupes de désarmement créaient une publicité considérable en discutant que la défense civile était futile et contribuait à la probabilité d'une guerre nucléaire. Un film télévisé intitulé *The Day After*, sur les répercussions d'une guerre nucléaire, a marqué le début d'une multitude de demandes de renseignements faites au personnel régional de PUC, qui a profité de l'intérêt accru, rendant disponible des cadres de l'administration centrale et des régions disponibles pour des entrevues et des discussions en panel. Il s'agissait d'une tentative sérieuse «... de promouvoir une plus grande sensibilisation du public et compréhension des initiatives fédérales afin de protéger les Canadiens en cas de guerre nucléaire»[60].

Une autre initiative d'information publique a fourni des expositions et des kiosques d'information aux principales expositions publiques comme la Pacific National Exhibition à Vancouver ou l'exposition provinciale au Québec. Le modèle réduit d'un abri en sous-sol contre les retombées fourni pour le Salon de l'habitation de Québec en 1984 s'est avéré si populaire que les officiels ont décidé de bâtir un modèle pleine grandeur pour le Salon de l'habitation de Montréal, en mars 1985. De concert avec Travaux publics Canada et SURVIVAL, une entreprise locale, PUC a créé un important étalage sur la protection du public en temps de guerre. Il présentait un modèle grandeur nature d'un abris en sous-sol contre les retombées, stocké avec suffisamment de provisions pour une famille de cinq personnes pendant deux semaines[61].

Pendant cette période, les relations avec les médias étaient une préoccupation continue. Bien que PUC s'efforce d'assurer que ses cadres supérieurs et les directeurs régionaux soient disponibles et, en 1984, a organisé deux séminaires de formation pour les médias, les relations avec ces derniers étaient caractérisées par la méfiance. Pour surmonter cet obstacle, la Radio and

Television News Directors Association of Canada (RTNDA) a proposé, en 1985, la planification proposée pour la liaison avec les médias en situations d'urgence. PUC a répondu par l'établissement d'un petit groupe de travail composé de planificateurs fédéraux et provinciaux et de représentants de la RTNDA chargé de dresser un plan modèle de liaison avec les médias. Ensemble les deux groupes ont organisé un séminaire sur l'information du public en situation d'urgence qui soulignait qu'un plan à jour et mis à l'essai d'information du public était essentiel. On a demandé aux agents d'information principaux aux niveaux fédéral et provinciaux de *travailler* avec les médias non pas de *traiter* avec eux[62].

Il semblerait que la haute direction était moins que satisfaite du plan d'information mis en vigueur en 1982 étant donné qu'un nouveau directeur de l'information au public a été nommé en 1986, suivi de nominations ultérieures à des postes principaux dans la direction générale[63]. La fonction de la direction générale a été élargie pour donner des conseils sur les communications, la rédaction-révision, les arts graphiques, l'édition, les expositions et les services audio-visuels au ministre, aux cadres supérieurs de PUC et au CPCC à Arnprior. PUC a aussi examiné de près son programme actuel de publication[64].

> On a examiné l'efficacité des matériaux visuels et des imprimés et fait des recommandations pour instituer une nouvelle image de marque conforme à celle d'une organisation dynamique chargée d'encourager la protection civile à travers le pays[65].

Cette nouvelle image était fondée sur une utilisation du noir et du jaune très visible, reflétée dans tout le nouveau matériel d'information à l'intention du public, et l'ancien matériel a été refait et réintroduit progressivement. Le résumé trimestriel a été rebaptisé *Revue de la protection civile* (conformément au changement de nom de l'organisation) et sa présentation a été révisée pour son premier numéro publié en 1987.

Un certain nombre de nouvelles initiatives ont été amorcées. La Direction générale est devenue un centre d'information sur la protection civile au Canada et a réuni sa position comme source crédible de renseignements sur la protection civile auprès du Parlement, du public, des médias et des fonctionnaires chargés de l'intervention en situation d'urgence au Canada et à l'étranger. Il a construit un centre de recherche que pouvaient utiliser les chercheurs de l'extérieur qui comprenait des livres, des rapports, des études, des bandes vidéo, des photos et des diapositives.

La Direction générale a continué son programme d'information, tenant les Canadiens informés de la nécessité de «planifier dès aujourd'hui pour demain»[66]. Elle a préparé une série de messages d'intérêt public pour la télévision et la radio et produit des bandes vidéo pour la télévision. Elle a continué à envoyer des brochures d'aide de soi et de la *Revue de la protection civile*. En 1988, elle a introduit une étude pilote dans 15 écoles de l'Ontario pour mettre à l'essai l'aspect pratique de l'introduction d'un programme multimédias sur la protection civile dans le programme scolaire. En résumé, la Direction générale travaillait agressivement à communiquer au public le message de la protection civile[67].

<u>Poursuite des activités du gouvernement</u>

Le Décret sur la planification d'urgence confiait au ministre responsable de la Planification d'urgence la responsabilité de «diriger la mise en application des mesures pour assurer la protection et la poursuite des activités du gouvernement du Canada pendant une situation d'urgence»[68]. Bien entendu, il ne s'agissait pas d'une nouvelle responsabilité pour PUC. Le Programme de continuité du gouvernement avait été amorcé par le gouvernement de M. Diefenbaker, en 1958, et une planification considérable avait été faite sous la direction des progressistes-conservateurs puis du gouvernement libéral qui leur avait fait suite. Les administrations du gouvernement d'urgence avaient été construites près d'Ottawa et dans six provinces avant que le programme ne soit interrompu en 1968. D'importantes réductions dans les dépenses en capital avaient gardé le système dormant, avec suffisamment de fonds seulement pour entretenir les immeubles et les empêcher de se détériorer irrémédiablement.

En 1983, la Conférence fédérale-provinciale des haut fonctionnaires de la planification d'urgence a formé un groupe de travail pour examiner, entre autres, l'état du Programme de continuité du gouvernement. D'une part, le groupe de travail a constaté que le but du programme était toujours sain :

> de préserver l'autorité constitutionnelle au Canada en protégeant ceux en qui elle est investie;
> de fournir un lieu d'où pourraient être dirigées les opérations de survie par les ministres fédéraux et provinciaux.

D'autre part, ses commentaires sur la capacité du programme de remplir son mandat étaient moins que flatteurs : «Le fait demeure que le Programme de continuité du gouvernement n'est pas en bon état aujourd'hui...». Il mettait en question la capacité du gouvernement de fonctionner à partir des sièges du gouvernement d'urgence. Ils n'étaient pas en bonne condition mécanique. Leur équipement de communication était très dépassé. Peu de dossiers essentiels y étaient stockés. Il n'y avait aucune capacité de traitement électronique des données dans aucune d'entre eux. Enfin, ils risquaient d'être isolés des citoyens par impulsion électro-magnétique. Ce phénomène accompagne toutes les explosions nucléaires et peut détraquer l'équipement électronique à moins qu'il ne soit protégé à cet égard[69].

Après une décennie et demie de négligence, le gouvernement fédéral a commencé à prendre des mesures pour transformer le Programme de continuité du gouvernement. Même avant que le groupe de travail fasse son rapport en 1985, on s'efforçait de moderniser et de réparer les installations existantes aux niveaux central et régional. Les progrès étaient lents en raison des restrictions financières[70]. PUC s'est aussi penché sur l'achèvement des sièges régionaux du gouvernement d'urgence, dont quatre n'étaient toujours pas construits. En 1983, les fonctionnaires ont commencé des discussions avec le gouvernement du Nouveau-Brunswick au sujet de la construction d'un siège régional du gouvernement d'urgence dans le cadre du Maritime Forestry Complex près de Fredericton, mais les négociations ont été interrompues[71]. Il n'y a eu aucun progrès sur l'achèvement des autres sièges régionaux et le système est resté essentiellement le même que lorsque le financement a été gelé en 1968.

En 1985, PUC a commencé à manifester un plus grand intérêt envers le siège central du gouvernement d'urgence. Il a négocié un protocole avec le MDN pour l'exploitation et l'entretien d'un immeuble à Carp. En vertu de cette entente, le MDN a conservé la responsabilité pour l'entretien et l'approvisionnement en équipement des installations physiques pour le gouvernement d'urgence à l'appui des dispositions de planification élaborées par PUC. Pour sa part, PUC a commencé à réviser les procédures et plans désuets pour la permanence, la mise en service et l'exploitation du SCGU. Au même moment, il a établi un comité consultatif composé de représentants de ministères chargés de fonctions du gouvernement d'urgence et mis à jour leurs manuels d'opérations; ce groupe s'est réuni plusieurs fois à l'installation centrale[72]. En 1987, PUC et Approvisionnements et Services Canada avaient terminé un examen de toutes les exigences de matériel pour les sièges du gouvernement d'urgence et PUC a continué d'évaluer les rations d'urgence proposées qui seraient stockées dans les lieux protégés[73]. Enfin durant 1985, 1986 et 1987, PUC a organisé un certain nombre d'exercices de formation au SCGU qui ont simulé les attaques nucléaires en Amérique du Nord[74].

IV RELATIONS INTERNATIONALES

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

En vertu de l'OTAN, PUC était chargé de la coordination des obligations du Canada en matière de planification des mesures d'urgence. Il maintenait un attaché permanent au sein de la délégation canadienne au siège de l'OTAN à Bruxelles et les représentants de PUC étaient membres d'un certain nombre de comités de l'OTAN. Le directeur administratif assistait aux réunions semestrielles du Haut Comité pour l'étude des plans civils d'urgence civil (SCEPC), qui relevait directement du Conseil de l'Atlantique Nord pour les questions de planification des mesures d'urgence. L'attaché permanent représentait PUC aux séances mensuelles du comité[75].

Le SCEPC planifiait et coordonnait les activités de huit comités ou conseils, dont le Comité de la protection civile, duquel le directeur général, Planification, était membre. Les représentants d'autres comités provenaient de ministères fédéraux responsables des fonctions individuelles (par exemple, un fonctionnaire d'Agriculture Canada était membre du comité de l'alimentation et de l'agriculture). Ces comités de planification s'occupaient de l'élaboration de procédures opérationnelles détaillées. Ils étaient responsables d'assurer la permanence aux Agences civiles OTAN du temps de guerre (ACOG) qui seraient mises sur pied si l'OTAN faisait face à une situation d'urgence sérieuse ou à une guerre. (Celles-ci semblent analogues aux Régies nationales d'urgence canadiennes). PUC prenait les dispositions nécessaires à l'examen interministériel de tous les documents de planification des mesures d'urgence pour les réunions de l'OTAN afin d'assurer l'uniformité avec la politique fédérale[76].

Dans les années 1970 et au début des années 1980, l'OTAN se souciait très peu de la planification des mesures d'urgence alors que les forces armées des nations membres (dont les capacités logistiques étaient réduites) en venaient à dépendre de plus en plus sur les ressources civiles pour les soutenir[77]. Cette perspective de l'OTAN a commencé à changer en 1984. Cette année-là, l'Organisation a organisé un symposium national sur la planification des mesures

d'urgence et l'année suivante, inauguré un cours de formation annuel sur la coopération civile-militaire pour la planification en temps de guerre. PUC a envoyé des représentants au symposium et participé aux cours de formation organisés en Allemagne de l'Ouest[78].

Au Canada, PUC a aidé à améliorer les capacités de planification des mesures d'urgence de l'OTAN. En 1985, les fonctionnaires de PUC ont informé les étudiants du Collège de défense de l'OTAN de la planification canadienne d'urgence pendant une visite à Ottawa, dans le cadre de leur tournée nord-américaine. PUC a coordonné la participation civile canadienne aux exercices de haut niveau de l'OTAN, des séries HILEX et WINTEX-CIMEX. Par l'intermédiaire du Comité interministériel de coordination des exercices, PUC a été en mesure d'organiser la participation des hauts fonctionnaires, qui a contribué dans une large mesure au succès des exercices et permis d'exercer et d'améliorer les rouages de la gestion canadienne des situations d'urgence[79].

États-Unis d'Amérique

Les accords de coopération et de coordination sur l'utilisation des ressources pour la défense du Canada et des États-Unis remontent à la Déclaration d'Ogdensburg de 1940 et la déclaration de Hyde Park, en 1941. Les ententes ultérieures de 1951 et de 1963 portaient sur les mesures de protection civile mais se sont avérées inadéquates. Par conséquent, en 1967, l'Accord concernant la planification et la gestion civile d'urgence sur une base globale, conclu entre les États-Unis et le Canada, a été réalisé par un échange de notes et signé à Ottawa, le 8 août 1967. Cet accord prévoyait la consultation et la coopération en planification des mesures d'urgence entre les deux pays. Son but était d'assurer que les plans nationaux de chacun soient compatibles, de la façon souhaitée et possible pour les deux parties. De 1967 à 1972, on a enregistré une activité considérable et un certain nombre de comités ont été créés pour étudier différents secteurs de la planification des mesures d'urgence, comme le transport, la main-d'œuvre, l'alimentation, etc. Au même moment, une soixantaine d'accords séparés ont été signés entre les provinces et États contigus pour la prise de dispositions de secours d'urgence. En 1972, toutes les activités bilatérales officielles en vertu de l'Accord ont cessé étant donné que les mesures d'urgence aux États-Unis et au Canada étaient en cours de restructuration. La doctrine de la force de dissuasion mutuelle en vue d'empêcher la guerre nucléaire a minimisé l'importance de la nécessité de protection civile et entraîné une réduction du financement. Pendant une dizaine d'années, l'Accord bien qu'en vigueur au point de vue technique, est demeuré inappliqué[80].

Lorsque la guerre froide a repris de plus belle vers la fin des années 1970 et au début des années 1980, le rôle du Canada en défense conjointe de l'Amérique du Nord a de nouveau fait l'objet de discussions, qui ont reconnu l'interdépendance des mesures de protection civile dans les deux pays. La consultation a recommencé en février 1982 lorsque des représentants des États-Unis et du Canada se sont réunis à Washington afin de déterminer si l'accord de 1967 offrait toujours un cadre opportun pour la coopération en planification des mesures d'urgence en temps de guerre. Ils ont convenu que l'accord devrait demeurer en vigueur pendant que toutes les dispositions bilatérales existantes qu'il couvrait soient examinées, un secteur à la fois (p. ex. transports, communications, etc.) afin de déterminer si elles étaient toujours valides. À mesure que cet examen a progressé, il a été élargi pour englober la planification des situations d'urgence en

temps de paix. En juin 1984, une entente-cadre avait été rédigée. Elle prévoyait la négociation de sous-conventions bilatérales sur les sujets de planification d'urgence particuliers qui étaient d'intérêt mutuel. Au cours des deux prochaines années, les discussions se sont poursuivies entre PUC et la Federal Emergency Management Agency (FEMA) des États-Unis. Enfin, à Ottawa, à la fin d'avril 1986, l'accord entre les gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique sur la coopération en planification et gestion générales de la planification des mesures d'urgence a été signé par W.B. Snarr, directeur administratif de PUC, et l'honorable Julius W. Becton, fils, directeur de la FEMA[81].

L'élément central de l'accord était une liste de dix principes de coopération dressée dans le but d'établir un cadre pour la conclusion d'ententes bilatérales futures en planification des mesures d'urgence. Dans cette liste figuraient les règles réciproques pour traiter les citoyens, les travailleurs, l'équipement et les autres ressources qui entraient ou se trouvaient dans le territoire de l'autre pays. Aucun des deux gouvernements ne devait percevoir de taxes ou exiger des frais exceptionnels pour l'utilisation de l'équipement de l'autre pays. Chaque gouvernement s'engageait à faciliter le mouvement transfrontière des travailleurs et de l'équipement, le cas échéant. Les principes de l'accord permettait la sécurité appropriée et l'utilisation coopérative de l'équipement et du personnel et l'enlèvement des denrées périssables sur le territoire de l'autre pays. Enfin, chaque gouvernement entreprenait d'encourager les administrations de provinces, d'État et de régions contigus à conclure des accords de coopération en cas d'urgence.

L'accord a aussi permis d'établir un groupe consultatif de fonctionnaires, coprésidé par le directeur administratif de PUC et le directeur de la FEMA. Son mandat était d'encourager, de faciliter et de surveiller la coordination de la planification et de la gestion des mesures d'urgence dans tous les secteurs d'intérêt mutuel. Au nombre de ses responsabilités comptait la formulation de recommandations aux gouvernements du Canada et des États-Unis au sujet de l'élaboration d'études, l'échange d'information et l'établissement et la coordination de plans et de recommandations d'urgence. Aussi, ce groupe devait encourager et faciliter la planification et l'établissement d'entraide pour la gestion générale des mesures d'urgence par province, État et municipalité. Il pouvait former des groupes de travail pour accomplir diverses tâches[82]. Le groupe consultatif a très rapidement commencé ses travaux. En 1988, des groupes de travail avaient été formés pour étudier les exercices, les communications, les transports et les services de santé et on leur avait donné le mandat de proposer des mesures bilatérales détaillées[83].

V LÉGISLATION RELATIVE AUX SITUATIONS D'URGENCE

À la Conférence fédérale-provinciale sur la planification d'urgence tenue en juin 1981, Yvon Pinard a mis en question l'à-propos de la législation canadienne relative aux situations d'urgence, en particulier la *Loi sur les mesures de guerre*. Il a signalé que cette loi était imparfaite à deux égards. Tout d'abord, elle ne protégeait pas les droits de la personne comme l'exigeait la Déclaration canadienne des droits de 1960, la Charte canadienne des droits et libertés ou l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel le Canada était signataire. Deuxièmement, la *Loi sur les mesures de guerre* était conçue pour une situation d'urgence en temps de guerre, non pour les catastrophes civiles, et son utilisation pendant la Crise d'octobre de 1970, causée par le FLQ, avait donné lieu à des critiques défavorables. Ce dont on avait besoin, a

affirmé M. Pinard, était une loi permanente sur les situations d'urgence. En l'absence d'une telle loi, il serait nécessaire de promulguer des dispositions rédigées en toute hâte et peut-être même imparfaites ou, si le Parlement ne siégeait pas, agir de façon extralégale.

M. Pinard a défini quatre catégories de situations d'urgence :

> sécurité et bien-être du public;
> ordre public;
> situation d'urgence internationale;
> guerre.

Il a soutenu que la nouvelle loi était nécessaire pour traiter de chaque type de situation d'urgence. Une telle loi devrait englober un certain nombre de principes de base, afin de protéger les droits de chacun, d'en faire rapidement confirmer l'invocation par le Parlement, de dédommager des pertes subies par le recours aux pouvoirs extraordinaires et de consulter en temps opportun les gouvernements provinciaux et les intérêts privés directement touchés[84].

Bientôt la responsabilité de la planification des mesures d'urgence est passée de M. Pinard, qui était Secrétaire d'État, au ministre de la Défense nationale. Peut-être est-ce la raison pour laquelle la réforme de la législation sur les situations d'urgence a causé de graves ennuis au gouvernement libéral. Au cours de la campagne électorale de 1984, les Progressistes Conservateurs ont promis d'abroger la *Loi sur les mesures de guerre*. En 1985, après leur victoire, le ministre de la Défense nationale a annoncé qu'il était l'intention du gouvernement de promulguer une législation complète sur les situations d'urgence qui traite de la gamme entière de situations d'urgence éventuelles. En consultation avec les gouvernements provinciaux et d'autres ministères fédéraux, PUC a entrepris de déterminer l'encadrement de cette législation[85].

La proposition présentée était très semblable à celle qu'avait exposée à grands traits M. Pinard en 1981. Les quatre catégories de situations d'urgence que M. Pinard avait défini ont été conservées. Les libertés fondamentales et droits civils devaient être respectés. Les gouvernements provinciaux devaient être consultés. En février 1986, en vue de la présentation de cette législation à la Chambre des communes, le ministre a convoqué une conférence fédérale-provinciale des ministres responsables de la planification d'urgence. On a continué de travailler à la législation en 1986 et 1987. Le 26 juin, deux projets de loi ont été présentés à la Chambre des communes, soit la *Loi sur la protection civile* (projet de loi C-76) et la *Loi sur les mesures d'urgence* (projet de loi C-77). Le Décret sur la planification d'urgence de 1981 a été révoqué au même moment.

La *Loi sur les mesures d'urgence*, qui a remplacé la *Loi sur les mesures de guerre*, permettant au gouvernement du Canada d'intervenir en cas de situations d'urgence nationales. Les mesures prises en vertu de ses dispositions seraient assujetties au droit d'examen du Parlement et les provinces seraient consultées. Au même moment, les droits fondamentaux des personnes seraient respectés. La loi définissait quatre types d'urgence :

> les urgences relatives au bien-être public;

les urgences relatives à l'ordre public;
les situations internationales;
les urgences en temps de guerre.

Cette loi permettait au gouverneur en conseil de déclarer une urgence en vertu de l'une de ces catégories, puis d'adopter des décrets ou des règlements pour en traiter. De telles mesures seraient assujetties à la Charte canadienne des droits et libertés et à la Déclaration canadienne des droits. Elles devaient aussi tenir compte du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tout particulièrement en ce qui concerne les droits fondamentaux qui ne devaient être aucunement restreints ou réduits dans une situation d'urgence. Avant que le gouvernement ne puisse déclarer une situation d'urgence, les autorités provinciales des provinces touchées devaient être toutefois consultées.

La loi exigeait que le gouvernement rende compte de ses actes devant le Parlement dans des délais particuliers. Avant que le gouvernement ne puisse prolonger ou amender une déclaration, il devait la faire approuver par le Parlement. La période pendant laquelle une déclaration s'appliquait était limitée et la nature des mesures d'urgence qui pouvaient être adoptées était aussi restreinte. De plus, la loi prévoyait le dédommagement pour la perte, les blessures ou les dommages injustement subis par une personne en raison de son application. La loi était conçue de sorte qu'on puisse en invoquer chaque partie séparément, mais dans l'improbabilité d'une situation extrême, on pouvait simultanément en invoquer plusieurs parties[46].
Au moment où la *Loi sur les mesures d'urgence* a été présentée à la Chambre des communes, le gouvernement a aussi tenu une autre de ses promesses électorales. Pendant qu'ils étaient dans l'opposition, les Progressistes Conservateurs avaient critiqué le Décret sur la planification d'urgence de 1981, tant pour son contenu que pour son fondement légal. Le Décret invoquait la prérogative royale plutôt qu'une loi, une situation inhabituelle.

D'un point de vue légal, il n'était pas clair comment les Régies nationales d'urgence créées par le Décret pourraient être mises en branle pour traiter des situations d'urgence en temps de paix étant donné qu'aucune législation d'urgence spéciale n'existait. En temps de guerre, bien entendu, la *Loi sur les mesures de guerre* s'appliquait. L'Opposition officielle a aussi exprimé de grandes préoccupations au sujet de certains pouvoirs qui devraient être exercés pendant une situation d'urgence en temps de guerre, notamment la création de camps d'internement et l'imposition de censure[47]. De plus, le mandat, le rôle et la responsabilité de Protection civile Canada n'avaient pas été définis par une loi. Par conséquent, le gouvernement a révoqué le Décret sur la planification d'urgence de 1981 et adopté la *Loi sur la protection civile*.

Cette loi établissait PCC comme élément de l'Administration publique fédérale, présidé par un ministre et sous la direction d'un directeur administratif. Sa mission était claire :

> *Le but de Protection civile Canada est de prévoir des mesures de protection civile nécessaires pour préparer le pays à faire face aux situations de crise de toute nature, y compris la guerre et les conflits armés. À cette fin, elle facilite et coordonne, avec les autres agences gouvernementales, les gouvernements provinciaux, les gouvernements étrangers et les*

organisations internationales, l'élaboration de plans de protection civile et, au besoin, apporte son concours à leur mise en oeuvre[88].

La loi précisait en détail les fonctions de PCC en ce qui concerne l'élaboration de plans de mesures d'urgence. Ceux-ci englobaient la planification provinciale et locale, la formation et l'éducation, la sensibilisation accrue du public, la recherche, la poursuite des activités du gouvernement, la coordination et le soutien de l'élaboration et de la mise à l'essai des plans de mesures d'urgence des ministères, des autorités provinciales et locales et des organismes internationaux. Elle énonçait aussi les fonctions de PCC en ce qui concerne la mise en application des plans de mesures d'urgence. Ceux-ci englobaient la surveillance des situations d'urgence éventuelles, imminentes ou réelles et la coordination du soutien, le cas échéant, des plans ministériels fédéraux et de l'aide offerte à une province pendant ou après une urgence. La loi définissait les responsabilités ministérielles fédérales pour dresser des plans de mesures d'urgence pour les situations d'urgence en temps de paix et de guerre se rattachant à la sphère de responsabilité du ministre. Enfin, elle permettait au gouvernement d'adopter des décrets et des règlements concernant les plans ministériels et l'utilisation de ressources fédérales en réponse aux situations d'urgence[89].

La *Loi sur la protection civile* a finalement été approuvée le 27 avril 1988 et proclamée le 1er octobre de la même année. Essentiellement, elle donnait force de loi à une situation existante. De l'avis d'un auteur :

> La proclamation du projet de loi C-76 [*Loi sur la protection civile*] n'a entraîné que peu de changements dans le travail des planificateurs des mesures d'urgence. L'atmosphère politique et légale dans lequel il est adopté, toutefois, aurait besoin de grandes améliorations. La protection civile est à présent prévue par la loi[90].

VI CONCLUSION

Au début de la décennie, la planification des mesures d'urgence au Canada était moribonde. En 1988, on lui avait redonné vigueur. Dans l'intervalle, les voies de communication ont été rouvertes entre le gouvernement fédéral et les provinces et une série de protocoles d'entente ont été signés afin de définir leurs responsabilités respectives dans le domaine de la planification des mesures d'urgence. Un nouveau programme de financement conjoint (PCPC) avait été mis en place pour encourager la participation provinciale. PCC avait assumé l'administration des dispositions d'aide financière en cas de catastrophe (AFC) qui aidaient à payer la reprise en cas de catastrophe. Les ministères fédéraux (dans une plus ou moins grande mesure) prenaient plus au sérieux la planification des mesures d'urgence en cas de catastrophe et leurs plans étaient considérés dans leur totalité plutôt qu'un élément à la fois. PCC poursuivait activement son mandat.

Une fois qu'il a de nouveau été transféré à PCC, le Collège de la protection civile du Canada, à Arnprior, a offert un plus grand nombre de cours aux fonctionnaires fédéraux, provinciaux et locaux chargés de responsabilités de planification des mesures d'urgence. PCC a parrainé de la recherche sur une grande gamme de sujets en matière de

planification des mesures d'urgence mais, en particulier, les applications informatiques de l'enseignement et de la prise de décisions. Un important projet permanent a également examiné le comportement des organismes et des personnes en situations d'urgence. PCC avait été de plus en plus conscient du besoin de communication avec le public et institué un programme de publicité active par radio et télévision et au moyen de publications et d'expositions. Alors qu'on ait commencé à se soucier de nouveau du Programme de continuité du gouvernement, le système de sièges pour le gouvernement d'urgence n'était pas terminé. Bien que PCC continuât de travailler avec l'OTAN, on se préoccupait dans une large mesure sur la scène internationale du renouvellement des relations de planification des mesures d'urgence tombées en désuétude avec les États-Unis. Une nouvelle entente a été négociée pour fournir le cadre d'une série d'études bilatérales et d'accords sur la planification des mesures d'urgence.

Enfin, la nouvelle législation relative aux situations d'urgence a été adoptée. Lorsque la *Loi sur les mesures d'urgence* a remplacé la *Loi sur les mesures de guerre*, elle a établi les règles pour traiter de quatre types d'urgence (y compris la guerre) tout en préservant les droits fondamentaux de la personne. Pour la première fois, la *Loi sur la protection civile* établissait Protection civile Canada comme un organisme de l'Administration publique fédérale, relevant d'un ministre, et a précisé ses responsabilités. Protection civile Canada était prête à faire face aux années 1990.

[1] «Conference of Federal and Provincial Ministers, and Representatives of Territorial Governments, Responsible for Emergency Planning (Conférence des ministres fédéraux et provinciaux, et des représentants des gouvernements territoriaux responsables de la planification d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 3, juillet-septembre 1981, p. 6.

[2] *Ibid.*, p. 8.

[3] *Ibid.*, p. 9.

[4] *Ibid.*, p. 10.

[5] *Ibid.*, p. 9.

[6] *Ibid.*, p. 16-17.

[7] *Ibid.*, p. 13.

[8] *Revue annuelle de Planification d'urgence Canada*, 1983, p. 9. Par la suite *Revue annuelle*.

[9] *Revue annuelle*, 1985, p, 8, 1986, p. 9, 1987, p. 9, 1988, p. 15.

[10] «Federal-Provincial Conference on Emergency Planning (Conférence fédérale-provinciale sur la planification d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 10, n° 1, janvier-mars 1983, p.12.

[11] *Revue annuelle*, 1985, p, 9, 1986, p. 10, 1987, p. 10, 1988, p. 12.

[12] *Revue annuelle*, 1987, p. 8.

[13] *Revue annuelle*, 1988, p. 13.

[14] «Joint Emergency Planning Program (Programme conjoint de protection civile)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 3, juillet-septembre 1981, p. 16.

[15] *Ibid.*, p. 16.

[16] *Revue annuelle*, 1987, p. 11.

17 Voir le *Rapport annuel*, 1982-1988, vol. 8, pour des exemples de financement en vertu des Accords AFC.

18 *Revue annuelle*, 1982, p. 9-10.

19 *Revue annuelle*, 1988, p. 14.

20 *Revue annuelle*, 1982, p. 2, 1984, p. 4, 1985, p. 3.

21 *Gazette du Canada*, 10 juin 1981, Décret sur la planification d'urgence, PC, 1981-1305, 21 mai 1981, article 39a).

22 *Revue annuelle*, 1985, p. 4.

23 *Revue annuelle*, 1983, p. 7, 1984, p. 4, 1985, p. 4, 1986, p. 13.

24 *Gazette du Canada*, 10 juin 1981, Décret sur la planification d'urgence, PC 1981-1305, 21 mai 1981, annexe, partie I, *Revue annuelle*, 1986, p. 12.

25 *Revue annuelle*, 1986, p. 12.

26 *Revue annuelle*, 1985, p. 4.

27 *Revue annuelle*, 1984, p. 4.

28 *Revue annuelle*, 1986, p. 12.

29 *Revue annuelle*, 1985, p. 14.

30 *Revue annuelle*, 1982, p. 13, 1983, p. 12, 1984, p. 13, 1985, p. 14, 1987, p. 21.

31 *Revue annuelle*, 1983, p. 12.

32 *Revue annuelle*, 1984, p. 13, 1985, p. 14.

33 *Revue annuelle*, 1986, p. 21-22, 1987, p. 21.

34 *Revue annuelle*, 1986, p. 20.

35 *Revue annuelle*, 1982, p.13, 1983, p. 12-13, 1984, p. 13, 1985, p. 14, 1986, p. 22.

36 *Revue annuelle*, 1987, p. 20.

37 *Revue annuelle*, 1982, p. 13.

38 *Revue annuelle*, 1987, p. 20, 1988, p. 20.

39 *Revue annuelle*, 1985, p. 14.

40 C. Bannock, R.E. Bates et R. Rees, *The Penguin Dictionary of Economics*, 3e édition, Harmondsworth, Penguin Books, 1984, p. 226, 264-265.

41 *Revue annuelle*, 1986, p. 21.

42 *Revue annuelle*, 1987, p. 20.

43 *Revue annuelle*, 1984, p. 13.

44 *Revue annuelle*, 1983, p. 13, 1987, p. 22, 1988, p. 21.

45 «Research Fellowship (Bourse de recherche)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 12, n° 3, juillet-septembre 1985, p. 14.

46 *Revue annuelle*, 1985, p. 16.

47 *Revue annuelle*, 1985, p. 17.

48 *Revue annuelle*, 1986, p. 24.

49 *Revue annuelle*, 1987, p. 23, 1988, p. 15.

50 *Revue annuelle*, 1984, p. 16.

51 *Revue annuelle*, 1984, p. 16.

52 *Revue annuelle*, 1986, p. 24.

53 *Revue annuelle*, 1984, p. 12.

54 *Revue annuelle*, 1982, p. 12, 1985, p. 12, 1988, p. 19.

55 Voir *Revue annuelle*, 1982-1985, annexe D, pour une liste de quelques cours, de symposiums et d'ateliers.

56 *Revue annuelle*, 1985, p. 12.

57 *Revue annuelle*, 1986, p. 19.

58 *Revue annuelle*, 1987, p. 17, 1988, p. 18.

59 *Revue annuelle*, 1982, p. 14.

60 *Revue annuelle*, 1983, p. 13.

61 *Revue annuelle*, 1984, p. 15, 1985, p. 15.

62 *Revue annuelle*, 1985, p. 15, 1987, p. 24.

63 *Revue annuelle*, 1986, p. 25.

64 *Revue annuelle*, 1987, p. 24.

65 *Revue annuelle*, 1986, p. 25.

66 *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 1, janvier-mars 1981, p. 19, slogan sur une affiche.

67 *Revue annuelle*, 1987, p. 24, 1988, p. 22-23.

68 *Gazette du Canada*, 10 juin 1981, Décret sur la planification d'urgence, PC 1981-1305, 21 mai 1981, annexe, partie II.

69 Groupe de travail sur la planification des mesures de guerre et les schémas des opérations, Protection du public en cas de guerre au cours des années 80, Ottawa, Protection civile Canada, 1985, p. 77-79.

70 *Revue annuelle*, 1984, p. 5.

71 *Revue annuelle*, 1984, p. 5, 1985, p. 4, 1986, p. 13, 1987, p. 13.

72 *Revue annuelle*, 1985, p. 5-6.

73 *Revue annuelle*, 1987, p. 13.

74 *Revue annuelle*, 1985, p. 6, 1986, p. 14, 1987, p. 13.

75 *Revue annuelle*, 1983, p. 9.

76 William J. Yost, «Is Nato [sic] Civil Emergency Planning a Military Mystery? (La Planification civile d'urgence de l'OTAN est-elle un mystère militaire?)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 4, octobre-décembre 1981, p. 4-5.

77 *Ibid.*, p. 3-4.

78 *Revue annuelle*, 1983, p. 9, 1985, p. 10, 1986, p. 16-17, 1987, p. 16-17.

79 *Revue annuelle*, 1985, p. 10, 1986, p. 17, 1987, p. 16-17.

80 William J. Yost, «United States/Canada Civil Emergency Planning (Planification des urgences civiles Canada–États-Unis)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 9, n° 2, avril-juin 1982, p. 15-17.

81 *Revue annuelle*, 1982, p. 11-12, 1983, p. 9-10, 1984, p. 8-9, 1986, p. 18.

82 *Revue annuelle*, 1986, p. 18, «Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la planification et la gestion civiles d'urgence sur une base globale», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 13, n° 3, juillet-septembre 1986, p. 3-6.

83 *Revue annuelle*, 1988, p. 18.

84 Yvon Pinard, «Remarques relatives à la legislation sur les mesures d'urgence», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 3, juillet-septembre 1981, p. 11-12.

85 *Revue annuelle*, 1985, p. 3, 1986, p. 7, 1987, p. 6-7.

86 Jacques Janson, «Une nouvelle législation en matière d'urgence : le Canada est à la hauteur de sa réputation internationale», *Revue de la protection civile*, vol. 14, n° 3, juillet-septembre 1987, p. 2-3, *Loi sur les mesures d'urgence*, chapitre E-4.5, R.S., 1985, c. 22 (4^{e} supp.).

87 «Décret sur la planification d'urgence P.C. 1981-1305», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 9, n° 1, janvier-mars 1982, p. 13-21, un extrait du *Hansard*, du 17 décembre 1981, donne un exemple des critiques des Progressistes Conservateurs, Janson, op. Cit., p. 3.

88 *Loi sur la protection civile*, quatrième partie, chapitre E-4.6, R.S., 1985, c.6 (4^{e} supp.).

[89] *Ibid.*, passim, Janson, op. Cit., p. 3, *Revue annuelle*, 1988, p. 7.

[90] *Revue annuelle*, 1988, p. 7.

BIBLIOGRAPHIE

«Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la planification et la gestion civiles d'urgence sur une base globale», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 13, n° 3, juillet-septembre 1986.

Gazette du Canada, 10 juin 1981, Décret sur la planification d'urgence, PC 1981-1305, 21 mai 1981.

«Conference of Federal and Provincial Ministers, and Representatives of Territorial Governments, Responsible for Emergency Planning (Conférence des ministres fédéraux et provinciaux, et des représentants des gouvernements territoriaux responsables de la planification d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 3, juillet-septembre 1981, p. 6.

Loi sur les mesures d'urgence, chapitre E-4.5, R.S., 1985, c. 22 (4e suppl.).

Planification d'urgence Canada. *Revue annuelle*, 1982-1985.

«Décret sur la planification d'urgence, P C 1981-1305», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 9, n° 1, janvier-mars 1982.

Loi sur la protection civile, chapitre E-4.6, R.S., 1985, c. 6 (4e suppl.).

Protection civile Canada. *Revue annuelle*, 1986-1988.

«Federal-Provincial Conference on Emergency Planning (Conférence fédérale-provinciale sur la planification d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 10, n° 1, janvier-mars 1983.

JANSON, Jacques. «Une nouvelle législation en matière d'urgence : le Canada est à la hauteur de sa réputation internationale», *Revue de la protection civile*, vol. 14, n° 3, juillet-septembre.

«Joint Emergency Planning Program (Programme conjoint de protection civile)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 3, juillet-septembre 1981.

PINARD, Yvon. «Remarques relatives à la législation sur les mesures d'urgence», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 3, juillet-septembre 1981.

«Research Fellowship (Bourse de recherche)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 12, n° 3, juillet-septembre 1985.

Groupe de travail sur la planification des mesures de guerre et les schémas des opérations. *Protection du public en cas de guerre au cours des années 80*, Ottawa, Protection civile Canada, 1985.

YOST, William, J. «Is Nato [sic] Civil Emergency Planning a Military Mystery? (La Planification civile d'urgence de l'OTAN est-elle un mystère militaire?)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n° 4, octobre-décembre 1981.

YOST, William, J. «United-States/Canada Civil Emergency Planning (Planification des urgences civiles Canada-États-Unis)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 9, n° 2, avril-juin 1982.

Chapitre V VERS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE – LA PLANIFICATION À LA PROTECTION CIVILE DANS LES ANNÉES 1990

I INTRODUCTION

Avec l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence* et de la *Loi sur la protection civile*, les fondements législatifs de la planification et de l'intervention de la protection civile au Canada furent mis en place. Protection civile Canada avait besoin de prendre du recul et d'étudier les conséquences de la législation. La *Loi sur les mesures d'urgence* avait défini quatre types de situations d'urgence nécessitant une planification beaucoup plus large et une accentuation accrue de la nécessité de consultations provinciales dans la préparation et la mise en oeuvre de plans d'urgence. En même temps, les programmes financiers fédéraux-provinciaux, comme le PCPC et les Accords AFC, se poursuivaient sans changements.

En vertu de la *Loi sur la protection civile*, le rôle de PCC restait pratiquement le même qu'auparavant. PCC continuait d'avoir la responsabilité de susciter, de coordonner et de faciliter la planification de la protection civile au sein du gouvernement fédéral et entre les autorités fédérales, provinciales, territoriales et municipales. PCC continuait de mettre l'accent sur la recherche, la formation et la sensibilisation du public, bien qu'elle participât davantage à la mise en exercice des plans, qu'elle ne le faisait avant les années 1980.

Ces nouvelles lois furent adoptées en 1988, dans un climat relativement stable. Peu après, les choses commencèrent à changer rapidement. Des révolutions politiques se déroulaient en Europe de l'Est et en Union soviétique, ce qui entraînait un recentrage des engagements internationaux de PCC, surtout au sein de l'OTAN. Au Canada, les compressions budgétaires et la réduction des effectifs commencèrent à avoir des effets dramatiques sur PCC. Au cours des années 1990, l'organisation perdait son statut ministériel et devait rechercher de nouveaux moyens pour continuer à remplir son mandat. À l'approche du nouveau millénaire, elle a rejoint d'autres ministères dans la recherche de partenariats avec le secteur privé.

II LA PLANIFICATION DES MESURES D'URGENCE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

1 *Changement organisationnel*

Au plus haut niveau, la planification de la protection civile par le gouvernement fédéral fut guidée et coordonnée par le Comité consultatif du ministre sur la protection civile (CCMPC). Ce Comité avait été établi à la suite de la création de PCC comme organisme distinct au sein de la fonction publique du Canada. Il était présidé par l'administrateur général et composé des sous-ministres adjoints des principaux ministères et organismes ayant des responsabilités en matière

de politiques et de programmes concernant les mesures d'urgence. Il avait pour mandat de conseiller le ministre responsable de la protection civile à propos des principales questions de politique et de programme touchant la protection civile fédérale dans son ensemble. Le CCMPC devait aussi servir à stimuler la coopération entre les ministères et les organismes gouvernementaux. Il avait pour rôle de renforcer l'importance de la protection civile et des interventions chez les cadres supérieurs[1].

La *Loi sur la protection civile*, proclamée le 1er octobre 1988, désignait PCC comme un ministère selon l'Annexe B de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En vertu des dispositions de celle-ci, PCC ne dépendait plus du ministère de la Défense nationale pour certaines questions administratives, mais était bien plutôt entièrement responsable de ses propres affaires[2]. De ce transfert de responsabilités découlait une réorganisation de l'organisme. Le changement principal fut la création d'une troisième division, celle des Programmes ministériels, relevant d'un directeur général. Avec quatre directeurs, cette nouvelle division avait la responsabilité de la planification et de la coordination ministérielles, des finances et de l'administration, des ressources humaines et de l'informatique. Les deux autres divisions étaient renommées Division de l'état de préparation et des opérations (anciennement Opérations) et Division de l'élaboration des programmes (anciennement Plans). Malgré les changements mineurs apportés à ces divisions (traduits par des modifications de la nomenclature), celles-ci conservaient pratiquement les mêmes responsabilités qu'auparavant.
Il y avait maintenant trois directeurs généraux relevant d'un administrateur général qui relevait lui-même du ministre responsable de la protection civile, le ministre de la Défense nationale[3].

Cette disposition organisationnelle est restée en vigueur jusqu'au début de 1992. En février de cette même année, comme mesure de réduction des coûts, le discours du budget annonçait que PCC serait réintégrée dans le ministère de la Défense nationale. Du fait de cette réorganisation, PCC ne relevait plus du ministre de la Défense nationale mais du sous-chef d'état-major de la Défense. Même si l'organisme était encore dirigé par un administrateur général, les postes de directeur général des Programmes ministériels et de l'Élaboration des programmes étaient supprimés. Le poste de directeur général, Division de l'état de préparation et des opérations, dont relevaient les neuf directeurs régionaux, restait à l'organigramme de l'organisation. Certaines fonctions administratives de l'ancienne Division des programmes ministériels étaient aussi réorientés vers le ministère de la Défense nationale[4]. Ces changements organisationnels ne touchaient pas les responsabilités de PCC. Ces changements administratifs restèrent en vigueur tout au long des années 1990[5], bien qu'ils eussent requis la confirmation d'une modification de la *Loi sur la protection civile*, en vertu de laquelle PCC avait été créée. Cette exigence législative fut respectée, lorsque le projet de loi C-65, une loi portant sur la réorganisation et la dissolution de certains organismes fédéraux, reçut la sanction royale le 31 juillet 1995. Les modifications en étaient purement administratives et ne touchaient d'aucune façon le mandat de PCC[6].

À la suite de cette décision de retourner PCC dans le ministère de la Défense nationale, le CCMPC fut remplacé par le Comité consultatif sur la protection civile, qui en assumait les

responsabilités. Bien que toujours formé des sous-ministres adjoints des ministères et organismes fédéraux participant directement à la protection civile, le Comité consultatif était présidé par le sous-chef d'état-major de la Défense qui, comme cela a été indiqué plus haut, était directement responsable de PCC. Le mandat du Comité était resté le même que celui du CCMPC[7]. Le *Rapport annuel* de 1992-1993 en donne la formulation suivante :

> Le Comité consultatif sur la protection civile sera le principal forum pour la consultation interministérielle et la gestion du programme de protection civile du gouvernement, équilibrant les priorités du programme pour assurer une intervention efficace lors de situations d'urgence de probabilité élevée et de faible impact, dans toutes les parties du pays, tout en assurant l'élaboration de dispositions en cas d'urgence pour traiter des situations d'urgence moins probables mais de grande échelle[8].

Autrement dit, tout, depuis une tempête hivernale à un accident nucléaire.

2 *Décrets et règlements*

Une fois que le gouvernement fédéral eut entrepris d'envisager les ramifications de la *Loi sur les mesures d'urgence* et de la *Loi sur la protection civile*, le CCMPC recommanda que PCC entreprenne d'élaborer les décrets et règlements nécessaires pour mettre en application les dispositions des nouvelles lois[9]. PCC a aussi commencé de travailler avec le ministère de la Justice à rassembler des documents, afin d'être en mesure de conseiller les ministères sur les répercussions de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans leurs activités de planification. Ces avis étaient de particulière importance à mesure que les ministères ébauchaient les décrets et règlements à utiliser en cas d'urgence nationale[10].

PCC prépara des proclamations modèles mettant en vigueur les quatre étapes des situations d'urgence définies par la *Loi sur les mesures d'urgence*. La version provisoire de celles-ci était conçue de manière à permettre l'insertion des détails réels de la situation d'urgence, selon les besoins, afin que la proclamation provisoire puisse être immédiatement soumise à l'examen du Cabinet. En tant qu'instruments juridiques demandant une exécution immédiate, celles-ci étaient soigneusement préparées en conjonction avec le ministère de la Justice et examinées de près par la section du Conseil privé du ministère[11]. PCC prépara également des décrets provisoires déclarant certaines situations d'urgence provinciales d'intérêt spécial pour le gouvernement fédéral et autorisant une aide financière aux provinces en faisant la demande. Cette mesure était permise en vertu de l'article 9 de la *Loi sur les mesures d'urgence*[12].

La Partie V de la *Loi sur les mesures d'urgence* prévoit le paiement d'une indemnité raisonnable à une personne qui souffre de pertes, de lésions ou de dommages résultant des mesures prises en vertu des Parties I à IV de la Loi ou d'une proclamation, ou d'un décret ou règlement pris en vertu de celle-ci. Lorsque la Guerre du Golfe a poussé PCC à penser sérieusement au besoin d'un règlement d'indemnisation, elle consulta un certain nombre de ministères concernés pour préparer une ébauche de règlement. Dans des circonstances appropriées, elle pourrait servir à mettre en vigueur la Partie V de la Loi[13].

En consultation avec les ministères et organismes clés, PCC s'est mise à préparer le Décret concernant la gestion de la protection civile. Ce décret visait, en partie, à remplacer le Décret sur la planification civile d'urgence de 1981, récemment abrogé. Il établissait les responsabilités particulières des ministres en matière de planification des mesures d'urgence dans leurs secteurs respectifs. En 1991, un accord se fit et, dans sa forme générale, le Décret était prêt à être promulgué. Toutefois, les priorités avaient alors changé. La préparation du Décret fut remplacé par l'examen le plus complet de la politique fédérale concernant les mesures d'urgence, vieille de 12 ans[14].

3 *Politique concernant la protection civile*

Le *Rapport annuel au Parlement* de 1992-1993, annonçant l'intégration de PCC dans le ministère de la Défense nationale, faisait remarquer que «la politique du gouvernement fédéral en matière de protection civile n'était pas directement touchée, mais était en cours d'examen en vue d'une mise à jour habituelle[15]». Cette politique datait de 1980. L'autre document définissant l'activité du gouvernement, le Décret sur la planification d'urgence de 1981, qui donnait les grandes lignes des tâches des ministères et organismes clés, avait été abrogé en 1987. De ce fait, un examen de la politique était opportun et nécessaire, pour s'assurer de sa conformité avec la nouvelle législation concernant les mesures d'urgence. Au début de mai 1995, le gouvernement approuvait une politique fédérale révisée en cas d'urgence[16].

La nouvelle politique ne marquait pas un écart radical par rapport aux pratiques antérieures, bien qu'elle comportât certaines dispositions qu'il faut remarquer. Elle comportait une description des responsabilités de la planification d'urgence des ministères, organismes et sociétés d'État clés. Même si des ministres particuliers restaient responsables de l'identification et de la planification des situations d'urgence, en vertu de l'article 7 de la *Loi sur la protection civile*, la nature des situations d'urgence à traiter s'est élargie. On s'en occupait par l'établissement d'une planification en deux étapes. La première traiterait des situations d'urgence de moindre échelle, qui relevaient de l'autorité législative normale du ministère, comme aider un gouvernement provincial ou territorial ou faire face à une crise dans sa zone de compétence. La seconde concernerait les catastrophes naturelles, les menaces à l'ordre public, les crises internationales ou la guerre, ce qui peut entraîner l'utilisation de pouvoirs extraordinaires, selon les grandes lignes de la *Loi sur les mesures d'urgence*.

Une autre disposition nouvelle était un énoncé explicite d'une méthode tous risques pour la protection civile. Il en découlait la reconnaissance officielle d'un principe de base de la protection civile au Canada et également dans la plupart des pays de l'Ouest. PCC avait identifié plus de 60 causes éventuelles de situations d'urgence au Canada : concevoir des plans d'intervention pour chaque urgence était irréaliste. À la place, on adapta des plans pour les effets défavorables communs à la plupart des situations d'urgence, plutôt qu'à leur causes diverses.

La politique fédérale en cas d'urgence, révisée en 1995, réaffirmait le rôle de chef de file du gouvernement fédéral en élaborant une capacité nationale crédible pour faire face à tous les types de situations d'urgence. Elle reconnaissait que, pour atteindre cette capacité, il était nécessaire de travailler étroitement avec les autres gouvernements et les organismes bénévoles et privés. Elle réaffirmait également la mission de PCC.

> Le rôle de Protection civile Canada, au nom du ministre responsable de la protection civile, est de faire progresser la protection civile au Canada en vue des situations d'urgence de tous types, y compris les quatre types de situations d'urgence nationales établis dans la *Loi sur les mesures d'urgence*. Ceci se fait en facilitant et en coordonnant l'élaboration des plans des mesures d'urgence parmi les institutions gouvernementales et en coopération avec les gouvernements provinciaux, les gouvernements étrangers et les organisations internationales, et en les aidant, au besoin, à les mettre en oeuvre[17].

4 *Dispositions nationales en cas d'urgence*

La politique fédérale sur la planification d'urgence de 1980 et le Décret sur la planification civile d'urgence de 1981 avaient attribué à certains ministères et organismes la responsabilité de la création de Régies nationales d'urgence (RNU). Le but de ces organismes était de contrôler et de réglementer l'utilisation des ressources nationales, lorsque survint une sérieuse urgence nationale, bien que ce ne fût pas avant le milieu des années 1980 que les ministères obtinrent des ressources supplémentaires pour se concentrer sur cette tâche. Même alors, la planification initiale des RNU s'est concentrée sur la menace d'une guerre. Cela tient peut-être à ce que les seules circonstances envisagées au cours desquelles les RNU seraient mises en activité étaient une guerre classique à l'étranger ou une attaque nucléaire en Amérique du Nord, ou parce que la *Loi sur les mesures de guerre* était la seule loi que l'on pouvait invoquer pour mettre en activité une RNU. Quoiqu'il en soit, lorsque l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence* a conduit au remplacement de la *Loi sur les mesures de guerre*, en tant que fondement d'une intervention en cas de crise, la nouvelle Loi donnait une plus large définition d'une urgence nationale, comprenant ainsi les sinistres, les états d'urgence et les causes internationales aussi bien que la guerre[18].

Même si la création des RNU relevait de la responsabilité de certains ministères, la *Loi sur les mesures de guerre* demandait que tous les ministères élaborent des plans d'urgence dans leur domaine de responsabilité, pour la paix comme pour la guerre. Ceci leur permettrait d'assurer la sécurité de leur organisation et de leur personnel, la continuité des services essentiels au public et de fournir un appui à d'autres ministères et d'autres paliers de gouvernement faisant face à une urgence. Ce système réduisait l'importance des RNU. Au lieu d'agir comme les principaux véhicules de l'intervention fédérale en cas d'urgence, elles ne devenaient qu'un élément parmi un large éventail de dispositions nationales d'urgence dont tous les ministères étaient responsables.

Dans son rôle de facilitation et de coordination, PCC a tenté d'établir des repères pour l'élaboration de dispositions nationales d'urgence. PCC cibla l'automne 1990, la date fixée pour l'achèvement de l'exercice CANATEX 90, comme date d'achèvement de la

composante fédérale de la planification des dispositions nationales d'urgence. La plupart des ministères avaient terminé avant cette date la composante fédérale de leurs dispositions nationales d'urgence, pour les situations d'urgence relevant des Parties III (internationales) et IV (guerre) de la *Loi sur les mesures d'urgence*. En même temps, tous les ministères faisaient des progrès en planifiant leur contribution au Plan national de soutien en cas de tremblement de terre. Élaboré pour répondre à la possibilité d'un important tremblement de terre en Colombie-Britannique, ce plan devint un modèle pour l'élaboration d'un ensemble générique de dispositions nationales d'urgence en cas de sinistre de la Partie I. Les ministères collaborèrent également à la création d'un plan national antiterroriste. Ce fut le fondement des dispositions nationales d'urgence dans le cas de l'état d'urgence de la Partie II[19].

La *Loi sur les mesures d'urgence* demandait une consultation entre les gouvernements fédéral et provinciaux avant que ne soit proclamée une situation d'urgence. Ces exigences de consultation étaient particulièrement rigoureuses pour ce qui est des sinistres et des états d'urgence, qui étaient de la compétence des gouvernements provinciaux, un rôle de soutien plutôt que de direction étant attribué au gouvernement fédéral[20]. En février 1992, lors d'une conférence, les hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux approuvèrent un ensemble de lignes directrices consultatives que l'on devrait suivre en cas d'urgence nationale[21]. Puis, au cours des années suivantes, ces gouvernements entamèrent le processus compliqué d'élaboration des dispositions consultatives particulières et de coordination de l'application de leurs plans d'urgence particuliers. Les dispositions d'urgence combinées étaient considérées comme «nationales» et non comme «fédérales», en reconnaissant les efforts conjoints de tous les paliers de gouvernement, ainsi que du secteur privé et des organisations non gouvernementales[22].

> Leur travail s'est poursuivi, mais l'état d'avancement dépend dans une large mesure de l'importance des consultations intergouvernementales que l'on peut entreprendre avec des ressources limitées en planification et des priorités concurrentielles communes à plusieurs compétences[23].

III RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES ET PLANIFICATION D'URGENCE

1 *Conférences fédérales-provinciales*

La consultation et la coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont toujours été considérées comme étant de première importance dans la création d'un programme national de protection civile au Canada. Pendant plusieurs années, ceci fut facilité par la tenue de conférences fédérales-provinciales de fonctionnaires et de réunions des ministres responsables des mesures d'urgence, selon les besoins. Ces conférences «... fournirent un forum de haut niveau pour la discussion de politique et de planification, et des sujets opérationnels de préoccupation mutuelle[24]». Cette pratique de consultations de haut niveau s'est maintenue après que fut adoptée la nouvelle législation en matière d'urgences. On a même pu noter un intérêt accru au niveau ministériel. Les ministres se sont rencontrés dans l'Île-du-Prince-Édouard, en 1989, en Alberta en 1990, et au Yukon, en 1992[25].

Lors de ces réunions, un certain nombre de décisions furent prises. L'une d'elles fut la création d'un Conseil des ministres responsables de la protection civile. Une autre appuya la participation du Canada à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles et établit ultérieurement une représentation fédérale, provinciale et territoriale au Comité national, pour organiser les activités canadiennes. Le Conseil reconnut l'importance de la formation offerte au Collège de la protection civile Canada et donna des instructions aux fonctionnaires d'élaborer une stratégie nationale de formation. Il développa également les relations entre les plans d'urgence provinciaux et municipaux et les plans d'urgence fédéraux pour les terres sous contrôle fédéral, comme les réserves indiennes, les parcs nationaux et les bases militaires[26].

Les hauts fonctionnaires ont tenu des réunions annuelles pour traiter de questions soulevées par les réunions ministérielles et pour résoudre d'autres problèmes. En fait, la nouvelle législation en matière d'urgences a fait surgir le besoin de consultations intergouvernementales plus fréquentes et plus formelles. Avant de déclarer un état d'urgence, on demandait au gouvernement fédéral de consulter le gouvernement provincial ou les gouvernements provinciaux concernés[27]. La *Loi sur la protection civile* a fait qu'il incombe à PCC

> d'établir avec chaque province des dispositions par lesquelles les consultations avec le lieutenant gouverneur en conseil de la province ayant trait à la déclaration d'une urgence en vertu d'une loi du Parlement peuvent être efficacement menées à bien[28].

PCC reconnut ses responsabilités et lors des conférences de 1989 et du début de 1990, les fonctionnaires ont entrepris des discussions pour préparer le processus consultatif approprié[29].

2 *Le rôle des directeurs régionaux*

D'un point de vue fédéral, le directeur régional dans chaque capitale provinciale est la figure clé pour coordonner la coopération qui crée un système national de protection civile et d'intervention. (Avant 1991-1992, l'Île-du-Prince-Édouard était placée sous la responsabilité du directeur régional situé à Halifax[30].) Il travaille étroitement avec les fonctionnaires provinciaux, territoriaux et d'autres représentants fédéraux. Il met à l'unisson le gouvernement fédéral et les besoins provinciaux et territoriaux. Il contribue à l'administration des programmes fédéraux de planification d'urgence et s'assure que les initiatives de planification fédérale d'urgence concordent avec celles des autres gouvernements. Il facilite les entreprises communes entre divers paliers de gouvernement. Lors des cas d'urgence, il coordonne le soutien fédéral en l'absence d'un ministère directeur ou jusqu'à ce que ce ministère soit désigné.

Le directeur régional fournit un point d'accès unique au gouvernement fédéral pour tous les sujets touchant la protection civile. À ce titre, il traite toutes les demandes provinciales de formation au Collège de protection civile Canada, à Arnprior. Il conseille et coordonne la préparation et la présentation des propositions du PCPC à l'administration centrale de PCC. Il évalue et traite les réclamations faites en vertu des dispositions fédérales d'aide en cas de catastrophe. En résumé, le directeur régional agit comme point de transit crucial entre chaque province ou territoire et le gouvernement fédéral[31].

3 *Protocole d'entente*

Au cours des années 1980, le gouvernement fédéral avait négocié des protocoles d'entente avec les gouvernements des provinces et territoires, organisant les fonctions et responsabilités de chacun en matière de protection civile. Avant 1988, 10 PE avaient été signés avec les provinces et territoires, seuls le Québec et l'Alberta n'étant pas officiellement d'accord avec les conditions. C'est toujours le cas en 1998.

4 *Programme conjoint de protection civile*

Le programme conjoint de protection civile (PCPC) a été établi en 1980 pour fournir un soutien fédéral aux projets provinciaux et territoriaux destinés à améliorer la capacité d'intervention nationale d'urgence. Au cours des années 1990, il a continué d'attribuer des fonds fédéraux importants dans ce but. En 1988-1999, il s'agissait d'un programme de
6,5 millions de dollars, mais le gouvernement fédéral commençant à mettre en oeuvre des restrictions financières accrues, son financement a commencé à se réduire, année après année. En 1996-1997, il avait été ramené à 4,2 millions de dollars. Un montant semblable fut engagé pour 1997-1998[32]. Comme dans le passé, les projets soumis en vue d'un financement varièrent grandement. Durant les années 1990, ils allèrent de l'achat d'équipement de secours spécialisé pour Beauséjour, au Manitoba, au financement d'un système radiophonique pluriministériel destiné à améliorer les interventions d'urgence au Yukon, au soutien d'un système de télécommunication d'urgence à haute fréquence pour l'ensemble de la province de Québec. Les projets approuvés mettaient généralement l'accent sur l'élaboration et l'évaluation de plans

d'urgence et de programmes de formation, et l'achat d'équipement de communication et d'intervention d'urgence.

Bien que les fonds disponibles n'aient pas été utilisés dans les premières années du programme, ils furent engagés bien avant la fin des exercices financiers dans les années 1990. Pour assurer un accès équitable à toutes les provinces et tous les territoires, on demanda à PCC d'apporter des modifications au programme. Une nouvelle disposition de financement global fut mise en application durant l'exercice 1994-1995. On mettait de côté une certaine somme d'argent — «des fonds protégés» — pour chaque province ou territoire, constituant environ les deux tiers de l'allocation annuelle. Le montant était calculé selon une formule établie : un montant de base de 150 000 $ plus 0,10 $ par habitant. (Par exemple, en 1993, l'Île-du-Prince-Édouard recevait 163 000 $, alors que l'allocation de l'Ontario s'élevait à 1 162 000 $.) L'approbation finale des projets financés par cet argent relevait de l'administrateur général de PCC. Les comités du PCPC de chaque province et territoire effectuaient une évaluation préliminaire des propositions et, selon la recommandation du directeur régional de PCC, soumettaient ensuite, à des dates fixées, des listes de priorités à l'administration centrale de PCC. En même temps que l'examen de ces propositions, PCC évaluait celles qui concouraient pour des fonds non protégés. On avait conçu ce nouveau système pour permettre aux provinces de recommander les propositions convenant le mieux à leurs besoins, tout en évitant la situation de premier arrivé, premier servi, qui avait caractérisé la priorité des demandes passées.

Le financement global ne fut pas le seul changement apporté à PCC. On autorisait les contributions en nature (par opposition aux dépenses réelles) comme mode de financement de projet, mais leur présence a entraîné une diversité d'interprétations et d'aberrations. Il fut donc décidé de limiter leur utilisation aux plans quinquennaux et à la planification des dispositions nationales d'urgence. Le financement des plans quinquennaux fut aussi régularisé. On avait introduit les plans quinquennaux comme méthode formelle de lancement de certains programmes provinciaux, en espérant une diminution des contributions fédérales à mesure de l'accroissement du financement provincial. Cette attente ne s'étant pas réalisée, le gouvernement fédéral envisagea de les abandonner, mais se rendit compte que ce retrait accablerait injustement les provinces les plus petites. Finalement, le programme quinquennal fut maintenu, mais financé uniquement en dehors des fonds protégés. On s'est aussi occupé des problèmes concernant des projets de vérification aux méthodes incohérentes. PCC établit de nouvelles lignes directrices, limitant la vérification provinciale aux projets ayant obtenu une contribution fédérale de 50 000 $ ou plus. PCC demandait encore qu'une documentation financière d'appui soit fournie pour tous les projets et que tous les projets fassent l'objet d'une vérification fédérale postérieure. Finalement, puisque les priorités nationales des projets du PCPC n'avaient jamais été clairement énoncées, PCC proposait de collaborer avec les provinces et les territoires en vue d'établir régulièrement des priorités nationales et de les passer en revue annuellement. Ceci rendrait possible un déploiement plus efficace des ressources du PCPC[33].

5 *Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFC)*

C'est en 1970 que ces accords furent inaugurés pour aider les provinces à faire face au coût de la reprise après une catastrophe. Ils étaient placés sous l'administration de PCC au début des années 1980 et PCC a continué d'assumer cette fonction. Les demandes d'aide en vertu de ces accords continuaient de se faire de la manière normale après une catastrophe. Bien que cela ne soit pas arrivé, l'article 9 de la *Loi sur la protection civile* permet au gouverneur en conseil de déclarer qu'une urgence provinciale est d'intérêt spécial pour le gouvernement fédéral et de fournir une aide, y compris une aide financière en vertu des AAFC, si une province le demandait[34]. En vertu des AAFC, une aide financière était fournie pour la reprise après une catastrophe naturelle, comme une inondation ou de sévères tempêtes. En 1988, les fonds des AAFC ont fourni des secours lors d'un tremblement de terre au Québec, tout en finançant également le rétablissement d'une catastrophe d'origine humaine, l'incendie des BPC à Saint-Basile-le-Grand[35]. Les paiements faits en vertu des AAFC ont beaucoup varié d'une année à l'autre. En 1990-1991, ils totalisaient environ 7,5 millions de dollars, alors qu'en 1996-1997, ils dépassèrent 144 millions de dollars.

6 *Indemnisation des accidents de travail*

Tout au cours des années 1980, le gouvernement fédéral renégocia avec les provinces et les territoires les ententes d'indemnisation des accidents de travail, qui étaient en vigueur depuis les années 1960. Elles assuraient une responsabilité conjointe dans le partage des coûts de paiement d'indemnités aux bénévoles inscrits blessés ou à leurs héritiers, s'ils étaient tués au cours des tâches d'intervention d'urgence. Le gouvernement fédéral était disposé à rembourser 75 pour 100 des paiements faits par les commissions des accidents de travail dans les cas de blessures ou de décès, afin d'encourager des volontaires à participer aux activités d'intervention d'urgence. En 1991-1992, tous les provinces et territoires, sauf l'Ontario et le Québec, avaient signé ces ententes[36]. Au cours des ans, les dépenses fédérales relevant de ces ententes n'ont jamais été très importantes. En 1991-1992, par exemple, le gouvernement fédéral a payé 29 242 $ en indemnisation des accidents de travail[37].

IV LA PLANIFICATION DES MESURES D'URGENCE ET PCC

1 *Opérations*

À la fin août 1988, tout le personnel de l'administration centrale de PCC a déménagé dans de nouvelles installations au deuxième étage de l'Édifice Jackson, 122, rue Bank, Ottawa. Ce déménagement comportait beaucoup plus que le simple déplacement de personnes, de bureaux et de classeurs. Il fallait, en particulier, mettre en parfait état de fonctionnement le Centre de coordination des opérations d'urgence du gouvernement (CCOUG) situé dans le bâtiment. Le CCOUG, les yeux et les oreilles du système de protection civile et d'intervention du gouvernement du Canada, est une installation autonome, disposant de systèmes indépendants de télécommunications, d'électricité, de chauffage et de ventilation. Grâce à son système de télécommunications très perfectionné, il peut accéder à des informations provenant du monde entier et surveiller les urgences éventuelles et réelles 24 heures sur 24. Il recueille, analyse, rassemble et distribue des informations à l'usage des décideurs clés, leur permettant de décider du ministère à recommander comme ministère directeur, lorsque se présente une situation d'urgence. Pendant les urgences, il regroupe les informations vitales pour la planification des organismes d'intervention[38]. Le CCOUG est opérationnel 24 heures sur 24. De nuit, il est doté d'un agent de permanence qui alerte un agent supérieur de garde, ainsi que d'autres centres de contrôle du gouvernement fédéral, si une situation d'urgence se produit. De jour, un superviseur, un agent de permanence et trois fonctionnaires chargés des opérations contrôlent normalement le centre. Toutefois, en cas d'urgence, trois équipes, composées chacune de dix employés, maintiennent le CCOUG fonctionnel 24 heures sur 24[39].

2 *Recherche*

C'est une conviction bien ancrée que «la protection civile dépend d'une recherche et d'un développement permanents, en tant que fondements d'une meilleure prestation des programmes, de meilleures méthodes de formation et de méthodes plus rapides et plus efficaces d'intervention d'urgence[40]». Un des buts nationaux de PCC est de stimuler les activités de recherche et de développement qui s'y rattachent. On le fait en finançant la recherche appliquée, surtout dans les universités canadiennes. Et à cette fin, PCC parraine des symposiums annuels sur des sujets d'actualité pour celles et ceux qui oeuvrent en protection civile et dans des domaines connexes. PCC encourage le perfectionnement de chercheurs canadiens, en finançant une bourse d'études en l'honneur de Stuart Nesbitt White. Ces projets traitent habituellement de quatre préoccupations :

1) le développement de modèles d'évaluation des risques et des dommages;
2) le développement de techniques de simulation pour la planification, la formation et les exercices;
3) le développement de techniques d'apprentissage et de formation assistées par ordinateur;

4) le développement de méthodes d'évaluation de l'efficacité des mesures de protection civile[41].

PCC a lancé ou parrainé plusieurs projets de recherche. Un exemple est celui d'une analyse de la vulnérabilité aux tremblements de terre, qui a commencé en 1987 et s'est terminée en 1990-1991. Elle a été conçue pour aider les planificateurs et les fonctionnaires à mieux comprendre le comportement des sols et des bâtiments lors d'un tremblement de terre. Ses conclusions pourraient avoir des répercussions sur l'utilisation des terres, les codes du bâtiment et la politique de réfection des immeubles[42]. On a pris en charge une analyse conjointe des dangers des glissements rocheux, afin d'évaluer la probabilité et les caractéristiques comportementales des glissements rocheux dans les terrains montagneux. Un deuxième exemple est celui d'HERMES (système heuristique expert de gestion des interventions d'urgence) et de son successeur HERMES II. Élaboré par PCC, avec un certain nombre de partenaires des secteurs public et privé, HERMES est un système de gestion des interventions d'urgence applicable aux accidents concernant des marchandises dangereuses. Il utilise des systèmes d'informations géographiques pour produire des plans d'intervention appropriés, adaptés aux caractéristiques de l'accident[43]. Comme projet pilote, un système semblable créant un inventaire des dangers pour la santé et l'environnement dans la région de Québec, serait utilisé en conjonction avec un poste de travail en géomatique pour une simulation des risques. Il donne aux gestionnaires des situations d'urgence un programme informatique complet, en identifiant les ressources d'urgence, les dangers et les effets éventuels pour toute zone géographique contenue dans la base de données. Le poste de travail utilise une carte du Canada provenant d'un disque vidéo élaboré en coopération avec Énergie, Mines et Ressources Canada[44].

Dans l'esprit de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, PCC a créé et coordonné une méthode multirisques à trois niveaux, pour l'évaluation des risques de catastrophes naturelles. Les niveaux se composent : i) des atlas, ii) des outils d'évaluation électroniques, iii) d'une carte-affiche. Les atlas se veulent des sources pluridisciplinaires intégrées des données sur les risques naturels et des données socio-économiques. Plusieurs organismes fédéraux ont regroupé des informations pour créer ces bases de données. En élaborant des plans d'urgence, les planificateurs des urgences et les intervenants utiliseront ces bases de données pour identifier les risques éventuels provenant de divers dangers naturels. Ils seront disponibles sur CD-ROM. La carte-affiche canadienne des risques naturels, produite en 1996 par PCC en association avec d'autres commanditaires des secteurs public et privé, est une carte-affiche illustrée tout en couleurs, affichant une profusion de renseignements historiques et techniques sur les impacts de divers types de catastrophes naturelles dans l'ensemble du Canada.

L'autre niveau est formé par le système d'information sur les instruments d'évaluation et la carte électronique des catastrophes naturelles (NHEMATIS). Élaboré par un consortium d'entreprises du secteur privé, NHEMATIS est un programme informatique destiné à recueillir, représenter et analyser les données concernant les risques naturels

qui, en combinaison avec de l'information sur la population et les infrastructures, permettraient aux planificateurs et aux gestionnaires d'effectuer un large éventail d'analyses liées aux risques et à la vulnérabilité. Il utilise une carte générale du Canada affichant les risques, avec des cartes détaillées des diverses villes; à mesure de l'avancement du projet, un plus grand nombre de villes seront ajoutées[45].

Et finalement, PCC continue d'accorder une bourse d'études en l'honneur de Stuart Nesbitt White pour des travaux de doctorat portant sur la recherche en matière de catastrophe et la planification d'urgence. Les sujets en sont diversifiés. Au cours des années 1990, ils englobaient les réactions psychologiques à une catastrophe, les aspects de la formation, la prise de décision et la diffusion des gaz plus lourds que l'air sur terre et sur mer. On a accordé une bourse intéressante à un chercheur d'Oxford pour effectuer une recherche sur les pièges de la privatisation des services sociaux[46]. Au cours des ans, le plafond monétaire accordé s'est accru; alors que des bourses de 10 000 $ étaient d'usage, le montant de celles-ci s'est récemment accru, passant à 15 000 $ et 18 000 $[47].

3 *Formation et éducation*

À la suite de la création de PCC comme organisme distinct, le Collège de protection civile Canada d'Arnprior est resté, pour le Canada, la source principale de formation à la protection civile et aux interventions. Le Collège donnait environ 110 séances de 4,5 jours chaque année, dans les deux langues officielles. Une moyenne de 3 000 participants y assistaient annuellement, la plupart étant des cadres ou des employés municipaux. Le personnel enseignant pouvait former jusqu'à 90 personnes à la fois, en trois classes de 30 personnes chacune. En juillet et en août, l'école était fermée, le personnel consacrant son temps à évaluer et à mettre à jour les documents des cours.

Le personnel de PCC enseignait le programme de base. Le cours de base, «Plans et opérations, Paix» était un préalable aux cours comme «Conception d'exercices, Mesures d'urgence» ou «Gestion du site d'un sinistre». Le programme offrait aussi des cours avancés et hautement spécialisés, sur invitation seulement, comme «Former les formateurs» ou «Atelier sur les urgences pour les conseils scolaires». On avait conçu un cours essentiel de 3,5 jours, intitulé «Les maires et les représentants élus», pour faire connaître aux responsables municipaux leur rôle dans la planification d'urgence. En même temps, PCC coopérait avec le ministère de la Défense nationale, Agriculture Canada, Emploi et Immigration Canada, Ports Canada, Pêches et Océans Canada et Santé et Bien-être Canada pour fournir des installations à leurs cours spécialisés en matière d'urgences. Pour finir, le campus d'Arnprior a été le lieu de plusieurs séminaires ponctuels, ainsi que de symposiums annuels nationaux portant sur des sujets sélectionnés touchant la protection civile ou les interventions.[48] Le CPCC fut une institution fort bien considérée. D'après son directeur, Hugh Gamble, «Le Canada a été le premier pays à s'engager dans la formation pour les situations d'urgence du temps de paix. Nous avons plusieurs années d'avance sur tous les autres. En fait, les Américains viennent nous voir et nous demandent conseil[49]». Voilà qui est élogieux!

En dépit de ce succès, il y avait dans l'air un changement radical. La première indication d'un changement a été l'Initiative de formation pour le Nord. En 1989, le personnel du collège a élaboré et donné un cours conçu pour les représentants élus du Nord. La première séance a eu lieu à Iqualiut, avec la participation d'Inuits provenant de l'ensemble de l'Arctique de l'Est, puis à Fort Providence, avec des maires et des conseillers dénés, de la basse région du Mackenzie. Pendant les deux présentations, on assurait une traduction simultanée dans les langues maternelles des participants. Ces cours ont connu un tel succès qu'ils furent répétés lors des étés suivants à Rankin Inlet, Tuktoyaktuk et de nouveau à Iqualiut[50]. Un programme de formation à la protection civile pour les réserves indiennes était semblable à l'Initiative de formation pour le Nord. On considérait que ce programme était nécessaire, du fait de l'isolement relatif de plusieurs réserves, des limites de services généralement disponibles et des dangers des catastrophes naturelles. PCC a informé Affaires indiennes et du Nord Canada, qui était le ministère directeur pour la protection civile dans les réserves, de l'élaboration de cours pour former les membres des bandes à la protection civile et aux interventions[51]. L'Initiative du Nord était une modification mineure, bien qu'indicative d'un changement important à venir dans la conception de la formation.

En 1988, une conférence fédérale-provinciale-territoriale décida que le nombre de personnes formées à la protection civile et aux interventions était inadéquat pour répondre aux besoins. L'année suivante, on donnait suite à cette décision lorsque le comité fédéral-provincial des cadres supérieurs responsable de la protection civile a créé un groupe de travail sur la formation, l'éducation et la recherche liées à la protection civile. Le groupe de travail a trouvé que la capacité de formation actuelle pouvait répondre, tout au plus, à 10 pour 100 seulement des besoins essentiels dans l'ensemble du pays. En 1991, le rapport et les recommandations du groupe de travail étaient présentés au Conseil des ministres responsables de la planification d'urgence.

Le groupe de travail reconnut le besoin de former annuellement 30 000 travailleurs à la protection civile et aux interventions. Pour réaliser cette tâche gigantesque, il recommanda un programme décentralisé, dans lequel chaque ressort provincial traiterait ses propres besoins fondamentaux en formation, en conformité avec les normes nationales. Le CPCC resterait le point central de formation, mais n'offrirait que des cours spécialisés et répondrait à d'autres besoins en formation qui, par nature, étaient surtout fédéraux. Les ressources fédérales en formation resteraient au niveau actuel ou, si possible, seraient accrues. En outre, chaque secteur de compétence devrait préparer des plans pour assumer ses responsabilités en formation au cours des trois années suivantes. Un groupe de travail de mise en oeuvre devrait aussi être établi pour élaborer un plan de transition, afin de coordonner le processus et de recommander un mécanisme permanent de supervision de la protection civile au Canada. Le Conseil des ministres accepta le rapport, approuva les recommandations et chargea un Groupe de planification de la mise en oeuvre (GPM) de préparer un plan détaillé pour mettre en application la stratégie fédérale-provinciale.

En septembre 1993, le GPM soumit une stratégie nationale de formation et d'éducation à la protection civile que le Conseil des ministres approuva. Ce plan prévoyait une

période de transition de cinq ans, durant laquelle les provinces et les territoires se concentreraient sur la prestation de cours de formation. Le CPCC se centrerait sur la fourniture d'un soutien par la recherche, l'élaboration de programmes et la formation d'instructeurs. La direction et la coordination de la période de transition serait la responsabilité de la Conférence fédérale-provinciale-territoriale sur la formation. Même si le GPM recommandait que chaque secteur de compétence attribue des ressources supplémentaires à la mise en oeuvre de la stratégie, il recommandait que davantage de fonds du PCPC soient attribués à des fins de formation. Il fallait un effort plus important pour faire participer d'autres organismes et organisations, surtout du secteur privé[52]. Les effets de la mise en oeuvre du plan sur le collège seraient importants. Le nombre de cours serait réduit et le personnel ferait davantage de travail d'élaboration en formant des formateurs et en aidant d'autres personnes à assurer la formation. Néanmoins, le Collège resterait un centre d'excellence. Selon le directeur du CPCC, «Notre rôle, désormais, sera davantage celui d'un centre de formation avancée et de catalyseur de la protection civile et des interventions au Canada[53]».

4 *Planification et exercices*

«L'un des principes de base de la protection civile est qu'un plan d'urgence qui n'a jamais été mis à l'épreuve ne vaut pas grand chose[54].» PCC a continué de participer à la planification et la réalisation d'exercices à un certain nombre de niveaux, soit ministériel, provincial, national et international. L'article 7 de la *Loi sur les mesures d'urgence* requiert de tous les ministères qu'ils produisent des plans d'urgence et les mettent à l'essai. Au fil des ans, PCC a aidé un certain nombre de ministères à élaborer des plans et à effectuer des exercices de formation. Cet acquis s'est révélé très important dans les cas d'urgences civiles. Au printemps de 1997, par exemple, 24 ministères et organismes ont mis en activité avec succès leurs plans d'urgence pour intervenir dans des circonstances diverses, lors des inondations de la région de Winnipeg[55]. Par l'entremise de ses directeurs régionaux, PCC a été souvent un intervenant majeur de la planification et de la réalisation d'exercices mixtes fédéraux-provinciaux. Ainsi, REACT 90, en Nouvelle-Écosse, comportait la participation de PCC avec le secteur privé, les responsables municipaux, provinciaux et fédéraux de la protection civile, en mettant en oeuvre le plus vaste exercice de ce genre jamais effectué dans cette province[56]. Ces exercices mixtes sont inestimables. Comme le faisait remarquer le directeur régional au Manitoba : «Lors des inondations du Manitoba (en 1997), je me suis félicité de tous les exercices conjoints que nous avons tenus au cours des dernières années. Bien que la situation ait été pire que dans n'importe quel exercice que nous ayons effectué, nous étions prêts à agir[57]».

Au niveau international, PCC était responsable de la participation du gouvernement du Canada aux exercices de l'OTAN et à divers exercices bilatéraux tenus sous l'autorité du groupe de travail Canada–États-Unis. PCC et les ministères désignés participèrent à WINTEX-CIMEX 89 de l'OTAN, destiné à mettre à l'essai des dispositions au sein de l'alliance, en vue d'une consultation intergouvernementale et d'un soutien civil aux activités militaires, lors d'une crise internationale. L'année suivante, toutefois, l'OTAN a annulé son exercice annuel pour mettre à l'essai la réaction de ses membres face aux

menaces du Pacte de Varsovie. La situation en Union soviétique et en Europe de l'Est ayant changé, le climat international demandait de plus en plus la paix et le désarmement[58].

TRANSBORD III a peut-être été le plus important exercice tenu sous l'autorité du groupe de travail Canada–États-Unis. Il s'agissait d'un exercice bilatéral antiterroriste coparrainé par PCC, avec le ministère du Solliciteur général et la collaboration d'autres ministères. En décembre 1990, PCC a organisé un exercice de suivi par simulation en salle de conférence pour contribuer à repérer les manques des dispositions transfrontalières, intergouvernementales et intragouvernementales, pour faire face aux incidents terroristes. Par après, PCC a aidé le ministère du Solliciteur général à effectuer une série d'exercices nationaux antiterroristes[59].

Un autre important événement de formation fut la participation canadienne annuelle aux jeux de guerre mondiale, tenus au Naval War College des États-Unis, à Newport, au Rhode Island. PCC a coordonné l'activité des représentants canadiens de huit ministères, souvent au niveau de sous-ministre adjoint. Ces jeux de guerre fournirent un forum complet pour discuter et mettre à l'essai les procédures de protection civile pour intervenir lors d'une crise internationale[60].

Sur le plan national, PCC élabore, effectue et évalue des exercices pour s'assurer que les plans des divers paliers de gouvernement sont compatibles. CANATEX 90, qui s'est déroulé en 1990, a été le premier exercice national d'urgence effectué en plus de 20 ans. En coopération avec 21 autres ministères fédéraux, PCC a élaboré et exécuté cet exercice national de situation de crise civile. Son but était «... de mettre en pratique des plans et des procédures de gestion d'une crise, lors d'une crise nationale ou internationale où il faudrait la mobilisation éventuelle des ressources nationales, militaires et civiles». Le Cabinet a donné son approbation finale pour effectuer l'exercice en février, avec la contrainte que, eu égard à la situation internationale explosive, PCC «... n'attribuerait pas les événements simulés de l'exercice à des zones réelles nationales ou géographiques». Puisque cette directive excluait un débat sur les répercussions géopolitiques d'événements mondiaux hypothétiques, elle rendit l'exercice plus efficace. Elle limitait le déroulement aux activités des ministères, après qu'ils eurent reçu des directives du Cabinet ou du secrétariat de coordination du Bureau du Conseil privé.

L'exercice fut un succès, à tout le moins parce qu'il mit en lumière un certain nombre de points faibles de la planification d'urgence du gouvernement fédéral. Le Guide du gouvernement pour les situations d'urgence, sur lequel les guides des plans d'urgence des ministères se fondaient, se révéla désuet. Il était nécessaire de détailler avec plus de précision le passage de la paix à une urgence internationale. Il apparut qu'aucun des quatre systèmes d'alerte n'était particulièrement utile pour donner aux hauts fonctionnaires suffisamment de temps pour répondre à une situation d'urgence. Les ministères avaient souvent besoin d'intervenir avant que ne soit proclamé un état d'urgence, en vertu de la *Loi sur les mesures d'urgence*, et l'on a suggéré que de modestes modifications législatives étaient requises pour le permettre. On jugea

inadéquates les politiques de protection du public et de poursuite des activités du gouvernement. Le Canada avait besoin d'un plan de mobilisation industrielle pour appuyer les forces armées. Les dispositions concernant les communications étaient aussi insuffisantes et l'on recommanda que le gouvernement fédéral mette à niveau son réseau sécuritaire de communications, pour répondre aux besoins d'une urgence internationale.

Même quelques ministères ne participèrent pas suffisamment pour acquérir des avantages significatifs de l'exercice, la plupart d'entre eux intervinrent bien. D'une manière générale, CANATEX 90 se révéla «... un excellent moyen d'évaluer un large échantillon des problèmes de la protection civile». Il démontra avec force le besoin d'une planification d'urgence. Ce qu'il fallait par la suite, c'était un suivi vigoureux. Il fallait mettre en oeuvre et à l'essai les constatations de cet exercice pour assurer des activités de préparation aux situations d'urgence, surtout dans la mesure où elles concernaient la Partie III (urgences internationales) de la *Loi sur les mesures d'urgence*[61].

Quatre années plus tard, PCC effectuait CANATEX 2, du 2 au 13 mai 1994. Il s'agissait de mettre à l'essai le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre, en conjonction avec le plan d'intervention en cas de tremblement de terre de la Colombie-Britannique et le plan de soutien de l'Alberta. L'exercice prenait pour hypothèse un tremblement de terre au large de la côte de la Colombie-Britannique, d'où découlait un tsunami. La combinaison de ces deux phénomènes dévastait Vancouver et les basses terres continentales. CANATEX 2 exigeait une planification détaillée complète, avec des représentants de 14 ministères et organismes fédéraux, des gouvernements de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, des organisations non gouvernementales comme la Croix-Rouge, l'Ambulance Saint-Jean et l'Armée du Salut, de la Federal Emergency Management Agency des États-Unis et de 14 municipalités des basses terres continentales de la Colombie-Britannique. D'autres provinces fournirent des équipes d'intervention ainsi que du personnel pour le contrôle et l'évaluation de l'exercice.

CANATEX 2 a engagé avec succès la coopération de plusieurs participants. Il a mis l'accent sur la nécessité de régler et d'améliorer les plans, surtout ceux concernant les éléments fédéraux et provinciaux et le centre d'intervention de la Colombie-Britannique. CANATEX 2 a aussi donné l'occasion de mettre à l'essai avec succès le prototype de planification des sinistres, en vertu de l'article I de la *Loi sur les mesures d'urgence*[62].

Au cours des années 1990, PCC a fait preuve d'un sérieux engagement envers la planification et la mise à l'essai des plans qu'elle a créés. Le résultat a amélioré la protection civile nationale. D'après un cadre supérieur de PCC :

> Les avantages de la série d'exercices CANATEX sont doubles — ils ne donnent pas seulement l'occasion de mettre à l'essai et d'évaluer nos plans nationaux dans des situations qui comportent tous les paliers de gouvernement — mais ils contribuent aussi à établir une confiance accrue entre les paliers de gouvernement participants, grâce à une plus grande compréhension et coopération[63].

5 *Sensibilisation publique*

Dans PCC réorganisée, la Direction des communications a continué à poursuivre vigoureusement sa stratégie d'information publique. De manière générale, ses trois objectifs avaient pour but de s'assurer que les Canadiens :

i) étaient au courant de la nature et des effets possible des situations d'urgence;
ii) étaient sensibilisés aux moyens de prévenir ou de minimiser leurs effets;
iii) étaient informés des plans d'intervention du gouvernement fédéral[64].

Pour atteindre ces objectifs, PCC a utilisé divers moyens.

L'un d'eux fut la consultation publique. Au début des années 1990, PCC a entrepris d'effectuer des sondages et des enquêtes pour établir des buts publics et mesurer l'efficacité de son programme d'information. Ces sondages montrèrent que la plupart des Canadiens avaient le sentiment de n'être pas assez renseignés sur ce qu'il faut faire en cas d'urgence. Le public montrait de l'intérêt pour en apprendre davantage sur la protection civile et la planification en cas de catastrophe. De façon surprenante, la plupart des Canadiens étaient bien au courant de ce qu'ils devaient entreprendre personnellement pour faire face à une crise. Ils connaissaient les articles à avoir sous la main (lampes de poche, piles en réserve, radio fonctionnant avec des piles) et avaient des stratégies personnelles pour agir lors de différents types de situations d'urgence[65].

Une méthode efficace d'informer le public était par le biais des messages publipostés. En 1992-1993, PCC a répondu à 3 000 demandes de renseignements par oral et par écrit, expédié 250 000 dépliants, 17 000 exemplaires des guides, manuels et calendriers des cours et 25 000 exemplaires de fiches techniques et de fiches de renseignements[66]. Une publication trimestrielle, la *Revue de la protection civile*, a été envoyée gratuitement à environ 16 000 abonnés. La *Revue* fut une publication très populaire, ayant la réputation d'être la meilleure au monde. Malheureusement, elle coûtait cher et la haute direction a décidé de la publier sur une base de recouvrement des coûts. En travaillant avec le Groupe des communications Canada, Approvisionnement et Services Canada, PCC a fait de la *Revue* une publication payante, acceptant la publicité payée, à partir du numéro d'avril-juin 1993[67].

Un deuxième moyen de faire passer les messages de la protection civile consistait à utiliser les médias, imprimés et électroniques. PCC rejoignit tous les principaux quotidiens et hebdomadaires par un service télégraphique transcanadien. Il en est résulté une couverture sans précédent et a souvent entraîné des demandes d'entrevues de suivi. Ceci a également fait connaître les conseils d'aide de PCC à près de quatre millions de lecteurs des pages des journaux communautaires. La Direction des communications a également tiré avantage de nombreuses remises de chèque, en

vertu du PCPC ou des Accords AFC, pour expliquer le rôle fédéral en cas d'urgence et l'importance d'une bonne préparation[68].

En plus de se servir de la presse, PCC a mis au point des dispositions de coopération avec les stations de radio et de télévision pour mettre en ondes gratuitement des communiqués d'intérêt public d'une valeur de 3 millions de dollars environ. Ces messages présentaient souvent des personnalités bien connues, interprétant des capsules dramatiques. Par exemple, en 1990-1991, PCC a distribué dans l'ensemble du pays quatre communiqués télévisés d'intérêt public qui présentaient des conseils dramatisés d'autoprotection concernant la protection civile[69].

PCC a visé également le réseau des écoles primaires «... pour inculquer une prise de conscience dès le plus jeune âge». En coopération avec les autorités scolaires de l'Ontario, PCC a introduit, dans 15 écoles primaires, un dossier éducatif bilingue et multimédia sur la protection civile. C'était un heureux mélange d'élèves francophones et anglophones de zones rurales et urbaines, et la réaction des élèves et des enseignants fut positive[70]. PCC s'est ensuite adressée au secteur privé et a signé un accord d'autorisation avec une entreprise privée pour mettre sur le marché et distribuer le dossier[71]. Une vidéo a suivi en 1994. PCC coopéra avec des enseignants et un comité de travail de huit membres pour produire *Urgence!*, une vidéo destinée aux élèves de la septième à la dixième année. Elle était accompagnée d'un guide de l'enseignant et était conçue pour sensibiliser les élèves à la nécessité de la préparation aux situations d'urgence et à l'autosuffisance[72].

Avec d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral, PCC a souffert de sévères réductions de financement, au fur et à mesure du déroulement des années 1990. En réaction, PCC devint plus novatrice en travaillant de concert avec d'autres organisations ayant des objectifs de protection civile. Lancé par PCC en 1995, SAUVE GARDE est devenu le moyen principal de cette activité. SAUVE GARDE est fondamentalement un réseau de partenaires représentant des organisations gouvernementales, privées et bénévoles, que rapproche le but commun de la promotion de la sensibilisation du public à la protection civile et aux interventions au Canada. Il donne une base à l'échange d'idées et à la mise en commun de rares ressources pour créer un programme de communications complet et centré, de portée nationale. PCC établit un secrétariat pour gérer le programme coopératif et, en octobre 1995, avait lieu la première réunion générale des partenaires de SAUVE GARDE (en personne ou par téléconférence) à l'administration centrale de PCC, à Ottawa. Un comité directeur fut formé pour assumer le leadership stratégique du programme SAUVE GARDE[73].

Même avant la première réunion générale, on distribua une nouvelle série de communiqués d'intérêt public aux journaux, stations de radio et de télévision du Canada, sous l'étiquette SAUVE GARDE, comme projet conjoint de la Société canadienne de la Croix-Rouge et de PCC. En 1995 et 1996, SAUVE GARDE coopéra avec un certain nombre de partenaires pour revoir et rééditer une série de publications de PCC. La première publication de la série, *Attendre l'inattendu*, fut produite en

association avec la Croix-Rouge canadienne. Un livret ultérieur, *Aptitudes au sauvetage de base*, fut appuyée par l'Ambulance Saint-Jean, Sauvetage Canada Rescue, l'Association canadienne des chefs de pompiers, l'école de pompiers de la ville de Toronto et Santé Canada[74]. Un certain nombre d'autres publications furent reproduites avec la coopération de différents partenaires. Profitant de la plus récente technologie, SAUVE GARDE élabora un site Internet en association avec la Simon Fraser University. Ce site Web donne des liens avec les pages d'accueil d'autres partenaires[75]. Pendant la Semaine nationale de la protection civile, du 5 au 11 mai 1997, les partenaires de SAUVE GARDE organisèrent une foule d'activités dans l'ensemble du pays pour illustrer le thème «Est-ce que cela peut arriver ici? — Connaissez les risques de VOTRE collectivité[76].»

SAUVE GARDE s'est développé en un programme très réussi, englobant plus de 60 organisations. De ce fait, il fut remis à la gestion d'une organisation autonome et sans but lucratif nouvellement formée, Partenaires de la protection civile. Il s'agissait d'une nouvelle organisation formée le 18 août 1997, pour «... poursuivre le travail fait par l'équipe de communications à Protection civile Canada...» Dans ce nouveau forum, SAUVE GARDE pourrait fonctionner avec moins de contraintes bureaucratiques et avoir accès à un bassin encore plus vaste de partenaires. Il y aurait une période de transition de trois ans, au cours de laquelle PCC assurerait la stabilité par une contribution financière continue, bien que décroissante. PCC resterait un partenaire de SAUVE GARDE[77].

6 *Programmes sur les dossiers essentiels et planification de la reprise des activités*

PCC a toujours été consciente de la nécessité d'identifier et de préserver des dossiers qui seraient essentiels au gouvernement pour fonctionner pendant et après une crise nationale. Par le passé, des efforts pour encourager les ministères à établir des programmes sur les dossiers essentiels avaient connu un succès mitigé. Dans les années 1990, PCC a continué de coordonner un programme de dossiers essentiels, bien que l'organisme ait senti le besoin d'émettre une mise en garde.

> Dans une période de compressions, les cadres supérieurs des ministères devront particulièrement faire preuve d'ingéniosité pour faire en sorte que chaque ministère s'acquitte des responsabilités en matière de protection civile de son ministre par rapport à ce programme[78].

Pour aider les gestionnaires à effectuer leur travail, PCC révisa un guide de 1987 concernant les exigences de dossiers. Il fut publié en 1994 comme *La conservation des dossiers essentiels — Un guide pour le gouvernement, les organisations, les institutions et les entreprises*. Ce guide :

> comporte une courte introduction au concept de dossiers essentiels et donne des lignes directrices de base pour établir un programme sur les dossiers essentiels dans le cadre de la protection civile et de la planification de la reprise des activités[79].

La planification de la reprise des activités, un concept relativement nouveau au sein du gouvernement fédéral, a tiré son origine dans le secteur privé. Elle avait pour objet de

maintenir ou de rétablir le opérations essentielles d'une organisation ou d'un ministère gouvernemental aux prises avec une catastrophe. La capacité de reprendre les opérations était considérée comme étant particulièrement importante aux organismes ou ministères gouvernementaux fournissant un service direct et essentiel au public canadien.

Le Conseil du Trésor a identifié les avantages de la planification de la reprise des activités, et a établi un groupe de travail pour en étudier le concept et déterminer la manière de l'appliquer au secteur public. Le groupe de travail, qui comprenait des représentants de PCC, a produit un guide en février 1992 «... qui définit les techniques normalisées pour la planification de la reprise des activités dans les ministères fédéraux et donne une méthodologie pour l'application de la technique». Depuis, de l'information sur la planification de la reprise des activités a été largement mise à la disposition des gestionnaires. PCC, en association avec la GRC et Transports Canada, a produit une vidéo descriptive de la technique. PCC a également contribué à la conception et à la réalisation d'une série d'ateliers de formation pour les gestionnaires des ministères[80].

7 *Programme des points stratégiques*

Certaines usines, installations et certains services sont essentiels à la capacité de la société canadienne à faire face aux situations d'urgence nationales. Par un comité consultatif interministériel des points stratégiques, PCC gère un programme qui identifie l'information concernant les installations qui devraient être protégées, et y donne accès. À des fins administratives, les points stratégiques sont regroupés sous trois catégories générales. Les points stratégiques de la catégorie I sont cruciaux pour le pays dans son ensemble et sont généralement uniques. Du fait de leur importance, ils sont protégés par le ministère du Solliciteur général. Ceux des catégories II et III peuvent être fédéraux ou provinciaux et leur protection est la responsabilité de leur propriétaire.

Les points stratégiques fédéraux sont enregistrés dans une liste informatique d'installations approuvées. Ceci donne un accès rapide aux renseignements importants concernant chaque point stratégique, comme l'emplacement, les installations semblables dans la zone et les ressources disponibles pour en assurer la garde en cas de crise. Sauf en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, qui ne participent pas, chaque province tient à jour sa propre liste de points stratégiques. Les comités des points stratégiques provinciaux sont présidés par les directeurs régionaux de PCC. Leur but est de transmettre des listes d'installations cruciales au comité consultatif des points stratégiques. On les entre dans une base de données permanentes et les coordonne centralement pour éviter des dédoublements. Il s'agit d'un processus permanent[81].

8 *Poursuite des activités du gouvernement*

Selon la *Loi sur la protection civile*, une des fonctions de Protection civile Canada était «d'aménager des dispositions pour assurer la poursuite des activités du gouvernement constitutionnel au cours d'une situation de crise[82].» Au premier abord, cet énoncé

réaffirme simplement une responsabilité assumée d'abord lors de la formation originelle de l'organisme d'intervention d'urgence, en 1957. Toutefois, lorsque PCC a entrepris d'étudier les conséquences de la Loi, on a accordé une importance accrue à l'addition du mot «constitutionnel» à la locution «poursuite des activités du gouvernement». Plus tôt, on tenait pour acquis que le Gouverneur général, le premier ministre et un petit groupe de ministres suffisaient à rétablir la légitimité du gouvernement. L'ajout du mot «constitutionnel» a plus récemment contraint à une révision de cette opinion. Pour être constitutionnel, il fallait prendre des dispositions concernant les trois branches du gouvernement, exécutive, législative et judiciaire.

Bien que cet examen du programme passât par un certain nombre de phases, l'effondrement de l'Union soviétique et la réduction qui s'ensuivit de la menace d'une guerre nucléaire enlevèrent beaucoup de sens à cette urgence[83]. Les développements internationaux, ainsi que les réductions des budgets et du personnel à PCC repoussèrent à l'arrière-plan le Programme de continuité du gouvernement. Lorsque furent fermés le SCGU à Carp (le Diefenbunker) et les six SRGU, selon les dispositions du budget de 1995, le ministère de la Défense nationale mit un grand empressement à se départir de ces bâtiments et de les remettre à des intérêts locaux[84]. Aujourd'hui, le programme est toujours une responsabilité légale de PCC, mais il est actuellement en sommeil.

V PARTENARIAT – UNE IDÉE DE CE QUI S'EN VIENT

Dans les années 1990, comme tous les autres ministères et organismes fédéraux, PCC fut soumise à des compressions budgétaires et à une réduction de ses effectifs. En 1992, 112 années-personnes étaient attribuées à PCC; en 1998, cette allocation était réduite à 83, une diminution de 26 pour 100. Le financement a chuté de façon encore plus dramatique, passant d'un sommet budgétaire de 19,924 millions de dollars en 1992-1993, à 13,729 millions de dollars en 1997-1998, une baisse de 31 pour 100[85]. Des réductions aussi sévères du personnel et du financement soulevèrent la question de la manière de maintenir des services aux clients. PCC fut contrainte à examiner attentivement ses services, ses objectifs essentiels et sa mission.

Le développement de partenariats était l'une des solutions mises de l'avant. Actuellement, on recherche vigoureusement des partenariats avec d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales, des entreprises et des institutions du secteur privé. Ce mode de fonctionnement n'était pas entièrement nouveau pour PCC. En 1992, elle avait déjà des partenariats en place avec des gouvernements provinciaux et municipaux, par l'entremise du programme du PCPC. Toutefois, le budget du PCPC fut réduit (bien que d'une manière non aussi dramatique que le budget global de PCC), passant de 5,5 millions de dollars en 1992-1993 à 4,5 millions de dollars en 1997-1998, une réduction d'environ 18 pour 100. Le financement de l'autre important partenariat financier fédéral-provincial, les AAFC, s'est accru très rapidement, passant de 8,4 millions de dollars en 1992-1993, à 137,9 millions de dollars en 1997-1998[86]. Étant largement incontrôlable, le coût de ces dispositions ne fut pas financé à partir du budget de PCC.

Un exemple de partenariat réussi fut la création, en 1987, du Comité de coordination des accidents industriels majeurs (CCAIM), à la suite du la catastrophe de Bhopal (voir le chapitre précédent). Avec le soutien permanent de PCC, cette organisation fut parrainée et financée par divers intervenants provenant de tous les paliers de gouvernement, de l'industrie, du travail et des universités. En 1991, le Comité fut constitué en personne morale en tant que Conseil canadien des accidents industriels majeurs, un nom qui laissait intact son acronyme. Le rôle du CCAIM consistait à élaborer des processus nationaux, comprenant des normes et des lignes directrices, pour aider les industries et les municipalités à prévenir ou à atténuer les accidents industriels. En mars 1995, son conseil d'administration tint compte du niveau croissant des réductions du gouvernement et décida de participer plus directement. Le CCAIM passa de l'élaboration d'outils à la surveillance de leur mise en oeuvre au niveau local. Il entreprit également un nouveau projet, ER2000+, destiné à développer un système d'intervention d'urgence de premier plan. ER2000+ utiliserait les perspectives organisationnelle, sociale, politique, technique et des coûts pour définir le système idéal de gestion des situations d'urgence, pour les cas d'urgences concernant les transports et les emplacements fixes impliquant les substances dangereuses au Canada[87]. SAUVE GARDE, décrit antérieurement (voir ci-dessus, Sensibilisation publique) est une initiative de partenariat plus récente dans le domaine de l'éducation publique. Il recherche activement des partenaires dans les secteurs privé et bénévole, en vue de

mettre sur pied des projets conjoints avec PCC. Dans le cadre de ce programme, PCC a formé des partenariats avec la Société canadienne de la Croix-Rouge, la GRC, le Secrétariat national Recherche et sauvetage, les Guides et les Scouts, l'Ambulance Saint-Jean et l'Association canadienne de l'automobile. Les ressources des partenariats furent mises en commun pour produire des documents d'information publique traitant de sujets d'intérêt commun, avec d'importantes économies de coût de tous côtés[88].

Une autre innovation récente de partenariat a trait au fonctionnement du Centre de coordination des opérations d'urgence du gouvernement (CCOUG). Lors d'une urgence, il est nécessaire de disposer de trois équipes de 10 employés chacune, travaillant 24 heures sur 24. Dans une situation de restrictions, PCC s'est vite rendu compte qu'il serait pratiquement impossible de faire fonctionner le CCOUG durant une période prolongée et a commencé à rechercher une autre solution. On a créé une réserve fonctionnelle. Il s'agissait d'une initiative de PCC selon laquelle elle négociait des contrats avec des agents d'intervention chevronnés, en retraite dans la collectivité, afin qu'ils reviennent de la façon et au moment requis. Les travailleurs en réserve seraient remboursés de leurs menues dépenses et recevraient une allocation horaire pour leur travail. Après des mois de négociations, le Conseil du Trésor a accepté ce programme et plusieurs contrats sont maintenant en place. Des séances de formation courtes et régulières ont lieu pour tenir le groupe au courant des politiques, des procédures et du matériel[89].

Les succès locaux de la réserve opérationnelle ont conduit PCC à envisager d'appliquer cette idée sur le plan national. Sa proposition d'établir une association nationale des professionnels de la protection civile a été bien accueillie. Celle-ci négocierait les services de professionnels dans l'ensemble du pays, fournissant des bénévoles bien formés ou des consultants partout où la situation le demanderait. L'idée en est encore aux étapes de sa formation[90].

Le partenariat peut être la voie de l'avenir, mais il est nécessaire de l'aborder avec précaution. Si un partenariat échoue, qui va ramasser les morceaux? Habituellement, c'est le partenaire gouvernemental qui en supporte les coûts. Il faut que les partenariats soient appuyés par des contrats bien structurés, convenablement étudiés par des conseillers financiers, juridiques et réglementaires, et dans lesquels les tâches et les responsabilités de chaque partie contractante sont clairement énoncées et comprises. Le partenariat n'est pas une panacée, mais une idée qui peut s'avérer bonne actuellement[91]. Voici ce qu'en dit Eric Shipley, administrateur général de PCC :

> Dans un contexte de budgets en déclin et de conditions économiques et sociales qui changent rapidement, relever le défi de la protection civile du Canada demande des réponses toujours plus novatrices et créatives. À Protection civile Canada, nous pensons que les partenariats représentent une approche démontrée, rentable et de plus en plus viable pour construire un monde plus sûr[92].

VI RELATIONS INTERNATIONALES

1 *Organisation du traité de l'Atlantique Nord*

Comme pour bien d'autres choses après la création législative de PCC, les relations avec l'OTAN demeurèrent inchangées. PCC a maintenu un attaché permanent au siège de l'OTAN, à Bruxelles, et a soutenu la planification des urgences civiles parrainée par un Haut comité pour l'étude des plans d'urgence dans le domaine civil (SCEPC) de l'Alliance. PCC était représentée au SCEPC et les fonctionnaires compétents du gouvernement canadien participaient à ses conseils et comités. Dans le cadre de sa contribution au nom du gouvernement canadien, PCC accueillit à Ottawa le Symposium triennal de planification des urgences civiles de l'OTAN, du 1er au 3 mai 1989. C'était la première fois qu'il se tenait au Canada[93].

Au début des années 1990, l'effondrement de l'Union soviétique et la confusion politique qui l'accompagnait en Europe centrale et orientale a commencé à avoir des répercussions importantes sur l'OTAN et sur la planification des urgences civiles au sein de l'Alliance. Le danger d'une importante guerre en Europe s'éloignant, on entreprit de redéfinir le rôle et les responsabilités de la planification des mesures d'urgences de l'OTAN. Dans l'ensemble, deux propositions furent suggérées :

> 1) que la planification des mesures d'urgences soit étendue pour traiter des catastrophes du temps de paix, tout en conservant le soutien de son rôle militaire;
> 2) que le rôle civil soit étendu pour comporter la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est et leur assistance.

C'est cette dernière suggestion qui a touché une corde sensible au sein de PCC[94].

Bien que la Déclaration de Paris de 1991 de l'OTAN appelât à une plus grande coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale dans un certain nombre de domaines, la planification de la protection civile n'en faisait pas partie. Malgré cela, les fonctionnaires canadiens insistèrent en vue d'une extension des liens avec les pays du bloc de l'Est. En 1992, l'ambassadeur canadien auprès de l'OTAN, James K. Bartleman, proposa que le Canada élabore un séminaire sur la protection civile pour les représentants des pays de l'ancien Pacte de Varsovie[95]. Il eut lieu à l'école de l'OTAN, à Oberammergau, en Allemagne, du 16 au 20 novembre 1992, et des délégués de 15 pays de l'Europe centrale et orientale y participèrent. Des représentants de l'Allemagne, des États-Unis et de certains pays de l'Europe centrale et orientale firent des présentations. De plus, une bonne partie du programme fut consacrée à la protection civile au Canada. Les conférenciers canadiens expliquèrent la nécessité d'intégrer la planification des informations avec la planification opérationnelle et donnèrent des exemples particuliers de planification des mesures d'urgence dans les secteurs des transports, de la santé et du bien-être, de l'agro-alimentaire et de l'environnement. Ce séminaire eut un succès retentissant[96]. Un délégué fit la remarque suivante : «Vous nous aidez avec du poisson et du blé, et maintenant vous nous aidez

à établir un filet pour nous protéger d'une catastrophe. Cette sorte d'initiative est essentielle au cours de l'incroyable transition par laquelle nous passons[97]».

Le premier séminaire produisit un si grand intérêt que l'initiative canadienne a évolué vers un plus large processus à long terme, comprenant un nombre croissant de pays de l'OTAN et de l'Europe centrale et orientale. En mai 1993, on a tenu un deuxième séminaire à l'école de la protection civile allemande, près de Bonn; l'année suivante, en mars, un troisième séminaire avait lieu près de Prague; en 1995, trois séminaires se donnèrent à Prague, à Budapest et à Varsovie. Par l'entremise de PCC, le Canada a continué de tenir un rôle majeur dans tous ces séminaires. À mesure de l'évolution de la série, le coût total de la participation canadienne se réduisit grâce à une participation accrue d'un nombre croissant de pays de l'OTAN, aussi bien qu'à un appui des pays de l'Europe centrale et orientale en accueillant ces rassemblements. Tout en participant à ces séminaires plurilatéraux, PCC s'est aussi lancée dans un certain nombre d'initiatives bilatérales avec des pays du bloc de l'Est, notamment la Russie, la République tchèque et l'Ukraine[98].

De l'avis de Mike Braham, un cadre supérieur de PCC qui a participé étroitement à l'organisation des séminaires :

> Des initiatives comme la série de séminaires ainsi que les relations bilatérales jouent un rôle important pour promouvoir l'objectif de la politique étrangère canadienne visant à promouvoir le processus de démocratisation en Europe centrale et orientale. On aide les pays de l'Europe centrale et orientale à élaborer des programmes, une législation et des structures plus efficaces en matière de mesures d'urgence. Lentement, le passage se fait d'une dépendance presque complète envers un processus d'intervention centralisé, vers un processus fondé davantage sur la planification, l'état de préparation et la décentralisation des responsabilités[99].

Pour poursuivre ce processus, les délégués de l'Ukraine sont venus au Canada pour y suivre des cours au CPCC, à Arnprior, et des instructeurs du CPCC sont allés à Prague, à Kiev, à Budapest et à Bratislava, pour présenter aux fonctionnaires le cours de base de la protection civile[100].

2 *Les États-Unis d'Amérique*

L'adoption de la *Loi sur la protection civile* n'a guère changé les relations entre PCC, au Canada, et la FEMA, aux États-Unis. La base de cette relation avait été établie plus tôt, par l'entente de 1986 entre les deux pays. Un groupe consultatif de cadres supérieurs des deux organismes se réunit annuellement pour surveiller les dispositions de coopération en matière de protection civile entre le Canada et les États-Unis. Chaque pays accueille à tour de rôle ces réunions, d'abord dans sa capitale puis, après 1991, dans une ville régionale. Cette disposition reconnaît le rôle vital joué par les régions dans les ententes bilatérales de protection civile[101].

Des groupes de travail furent établis dès le début de ces discussions. À l'origine, leur but était d'améliorer la coopération transfrontalière des services de transport, de télécommunications et de santé, et l'élaboration et l'exécution d'exercices conjoints canado-américains. À mesure de la poursuite des réunions, on fit des progrès dans plusieurs domaines importants. Par exemple, le groupe de travail sur les services de santé mit au point une entente pour faciliter l'expédition de fournitures et d'équipement médicaux à travers la frontière, en cas d'urgence. Bien vite, furent créés des groupes de travail en d'autres domaines, y compris un groupe pour étudier la planification d'urgence agro-alimentaire et un autre en sécurité nucléaire[102].

Le groupe de travail sur les exercices est particulièrement actif pour organiser des exercices bilatéraux. En 1989, PCC et le Solliciteur général du Canada parrainèrent TRANSBORD III, un important exercice bilatéral antiterroriste, que PCC et le Solliciteur général coparrainèrent pour le Canada. L'année suivante, PCC organisa un exercice de suivi, qui engageait des fonctionnaires fédéraux, provinciaux et des États des deux pays, à cerner les déficiences des dispositions transfrontalières, intergouvernementales et intragouvernementales afin de faire face à des attentats terroristes[103]. Ce groupe de travail continue de tenir des réunions alternativement au Canada et aux États-Unis, pour échanger des renseignements et organiser la participation à de futurs exercices.

3 *Autre participation internationale*

Lorsque les Nations Unies déclarèrent les années 1990 la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, leur but était de promouvoir dans le monde entier la prévention des catastrophes et la préparation à celles-ci. La déclaration donnait un élan pour concevoir des mesures en vue d'atténuer les effets des catastrophes et PCC a joué un rôle actif en facilitant leur progrès au Canada. Son administrateur général coprésida le Comité interministériel fédéral de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, établi pour coordonner et encourager la participation des ministères fédéraux à la Décennie, durant les années 1990[104]. PCC a également approché d'autres ministères fédéraux, la Société royale du Canada et l'Académie canadienne du génie pour obtenir de l'aide dans la création d'un Comité canadien national de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles. Il avait pour but d'élaborer des objectifs nationaux et de coordonner la participation. Composé de Canadiens des trois paliers de gouvernement,

des affaires, de l'industrie, des universités et de groupes de défense de l'intérêt public, le Comité national tint sa réunion inaugurale à Ottawa, le 10 septembre 1993. Un haut fonctionnaire représentait PCC, le vice-amiral L.E. Murray, sous-chef d'état-major de la Défense. Le gouvernement fédéral avait fourni des fonds s'élevant à 280 000 $ au cours de cinq années, par PCC et sept ministères fédéraux[105]. La tâche immédiate du Comité national était de préparer et de présenter un rapport sur les activités canadiennes reliées à la Décennie, lors de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles qui se tint à Yokohama, au Japon, du 23 au 27 mai 1994[106].

De même, en coprésidant le Comité interministériel, PCC contribua directement au travail de la Décennie. Par exemple, elle a fait des recherches, élaboré et publié des *Directives de conception et de construction des postes mobiles de commandement et des véhicules similaires d'intervention d'urgence.* Cette publication était une tentative de réponse à plusieurs demandes provenant de partout au Canada, en vue de la création d'exigences normalisées pour les véhicules. Les *Directives* furent disponibles en français, en anglais et en espagnol, pour être utiles sur le plan international. Une autre contribution préparée par PCC fut un rapport offrant des lignes directrices pour faire face à des événements de grande échelle, *Guide de mesures d'urgence relatives aux grands rassemblements publics*[107].

VII Conclusion

La planification des mesures d'urgence et PCC furent témoins de plusieurs changements au cours de la décennie allant de 1988 à 1998. Une importante réalisation fut l'élaboration des conséquences de la *Loi sur les mesures d'urgence* et de la *Loi sur la protection civile*. PCC a préparé les ébauches des décrets et des règlements nécessaires pour mettre en vigueur les parties de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Elle a également négocié les dispositions des consultations fédérales-provinciales requises avant que ne soient proclamées des parties de la Loi. PCC a aussi facilité et coordonné l'élaboration des plans ministériels pour faire face aux quatre types de mesures d'urgence définis dans la *Loi sur les mesures d'urgence*.

L'efficacité pratique de l'intervention d'urgence fut soulignée dans les années 1990. CANATEX 90 fut le premier exercice national de protection civile tenu en 20 années. Effectué sur une grande échelle, il a montré plusieurs défauts de l'infrastructure de la protection civile au Canada. Cet exercice fut suivi quatre années plus tard par CANATEX 2. Même s'il s'agissait de mettre à l'essai le Plan national de soutien en cas de tremblement de terre, élaboré pour intervenir dans le cas d'une menace réelle en Colombie-Britannique, il a également servi de prototype pour les crises sociales selon la Partie I de la *Loi sur les mesures d'urgence*. Ces deux exercices réussirent à souligner les faiblesses de la protection civile au Canada, dont devrait s'occuper une planification ultérieure.

Au cours de la décennie, PCC a connu plusieurs tribulations. En 1988, elle relevait directement du ministre de la Défense nationale. En 1992, elle perdit ce statut et fut réintégrée dans le ministère de la Défense nationale et attribuée au sous-chef d'état-

major de la Défense. Ce changement organisationnel précéda plusieurs réductions. PCC a connu une réduction de 26 pour 100 de son personnel et de 31 pour 100 de son budget, entre 1992 et 1998. Ces difficultés furent traitées comme des occasions de recentrer les efforts sur les responsabilités essentielles et pour trouver de nouveaux moyens de remplir le mandat de l'organisme.

Malgré ces revers, PCC continue d'assumer vigoureusement ses responsabilités. Dans sa nouvelle administration centrale, au centre-ville d'Ottawa, elle a créé un centre de communications du dernier cri pour surveiller les situations d'urgence et coordonner les interventions, au besoin. PCC a continué de porter à la connaissance du public son message par l'entremise de SAUVE GARDE, un partenariat composé de plusieurs organisations des secteurs public et privé. Finalement, SAUVE GARDE a été constitué en personne morale en tant que Partenaires de la protection civile, une organisation autonome sans but lucratif, conçue pour mener à bien les activités de communication de PCC. Le programme de formation et d'éducation de PCC au Collège de protection civile Canada, à Arnprior, a été rationalisé et adapté aux nouvelles circonstances. Sa conception opérationnelle s'est tournée vers les cours de formation des formateurs, permettant qu'une formation plus directe soit assurée par les autorités locales.

L'effondrement de l'Union soviétique et les révolutions politiques en Europe centrale et orientale ont entraîné une reformulation des responsabilités de PCC au sein de l'OTAN. Au lieu de continuer à faire des plans dans l'attente d'une confrontation militaire avec le Pacte de Varsovie, le Canada a ouvert la voie en partageant sa compétence en planification de mesures d'urgence avec les pays de l'Europe centrale et orientale. PCC a organisé un certain nombre de conférences en Europe de l'Ouest et de l'Est pour les représentants des pays de l'Europe centrale et orientale. Ces conférences ont fourni un forum aux fonctionnaires de PCC et à d'autres experts de l'OTAN, pour mettre en commun leur connaissance de la protection civile avec d'anciens antagonistes.

En 1998, le monde ne ressemble pas à celui de 1988. En 1998, PCC n'est plus ce qu'elle était en 1988. Malgré une perte de statut et une réduction de son personnel et de son financement, PCC continue d'être une organisation efficace, qui se consacre à la protection civile et à ses interventions au Canada. Elle a fait face à l'adversité. Elle a conçu de nouvelles façons d'accomplir son mandat en travaillant avec le secteur privé et les organisations de bénévoles. Elle est prête à entrer dans le nouveau millénaire avec énergie et confiance.

Bibliographie

Sources primaires

Archives nationales, RG 2, Documents du Bureau du Conseil privé, Décrets en conseil, 1936-1981, *passim*.

Archives nationales, RG 24, Documents du ministère de la Défense nationale
Vol. 2759, dossier HQS 6615
Vol. 2762, dossiers HQS 6615-2, Vol. 1-3

Archives nationales, RG 29, Documents du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Vol. 432, dossier 580-5-12
Vol. 639, dossier 100-1-10
Vol. 650, dossiers 102-1-1, Vol. 1-2; S-100-1-10A
Vol. 677, dossier 108-4-1; Vol. 1
Vol. 718, dossier 112-C8

Archives nationales, RG 57, Documents du Bureau des mesures d'urgence
Acc 1984-1985/658, boîte 8, dossier 1000-2, Note au cabinet, Lignes directrices de la politique des mesures d'urgence, 27 novembre 1967.
Acc 1991-1992/037, boîte 3, Rapport au Comité interministériel sur la législation du temps de guerre, présenté par le Groupe de travail sur les mesures de guerre, 15 janvier 1957.

Archives nationales, MG 27 III B5, Documents de Ian Mackenzie
Vol. 7, dossiers 3-60. 3-60 (2)
Vol. 8, dossier 3-72
Vol. 15, dossier 8-1-1
Vol. 39, dossier D-85

Archives nationales, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion
Vol. 72, dossiers de sujets divers (3-5), Protection civile 1941-1943

Sources primaires imprimées

Lois du Parlement du Canada adoptées en 1995, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1996, ch. 29. sections 23-32.

Accord de coopération entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la planification et la gestion civiles d'urgence sur une

base globale, *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 13, nº 3, juillet-septembre 1986.

Air Raid Precautions: General Information for Civil Authorities (Défense passive : renseignements généraux à l'intention des autorités civiles), Ottawa, Federal Air Raid Precautions Committee (Comité fédéral de la défense passive), [1940].

Rapport au Parlement sur l'application de la Loi sur la protection civile, 1988-1989 — 1992-1993.

CANADA. *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health...* 1939-40 – 1943-44 *(Rapport des activités du ministère des Pensions et de la Santé nationale*, 1939-1940 — 1943-1944), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940-1944.

CANADA. *Report of the Work of the Department of Veterans Affairs for the year ending March 31, 1945 (Rapport des activités du ministère des Affaires des anciens combattants pour l'exercice se terminant le 31 mars 1945)*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946.

CANADA. *Report of the Department of National Defence... 1948-51 – 1950-51 (Rapport du ministère de la Défense nationale, 1948-1949 — 1950-1951)*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1949-1951.

CANADA. *Annual Report Department of National Health and Welfare... 1951-52 – 1958-59 (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 1951-1952 – 1958-1959,* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1952-1959.

CANADA. *Débats de la Chambre des communes*, vol. II, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1942. Discours de l'honorable Ian A. Mackenzie, ministre des Pensions et de la Santé nationale, 27 mars 1942, p. 1707-1720.

Débats de la Chambre des communes, vol. II, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1959, p. 2129-2130.

Règlements concernant la défense du Canada, 1939-1942, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939-1942, articles 32-36.

Bureau des mesures d'urgence. *Guide de la poursuite des activités du gouvernement*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1962.

Chambre de communes. Reports of the Special Committee of the House of Commons on Matters Relating to Defence (*Rapports du Comité spécial de la Chambre des communes sur des questions relatives à la défense)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.

Gazette du Canada, 10 juin 1981. Décret sur la planification d'urgence, CP, 1981-1305, 21 mai 1981.

DARE, M. R. *L'amélioration de la capacité de traitement des crises au sein de la structure fédérale canadienne : Rapport du groupe d'étude sur la gestion des crises*, Ottawa, 15 octobre 1972.

Loi sur les mesures d'urgence, chapitre E-4.6, R.S., 1985, c. 22 (4e supplément).

Loi sur la protection civile, chapitre E-4.6, R.S., 1985, c. 6 (4e supplément).

Discours de John Diefenbaker à la Chambre des communes, 13 septembre 1961, réimprimé dans la *Revue nationale du BMU*, octobre 1961.

Groupe de travail sur la planification des mesures de guerre et les schémas des opérations, *Protection du public en cas de guerre au cours des années 80*, Ottawa, Protection civile Canada, [1985].

Sources secondaires

«Background to the Conference (Documentation pour la conférence)». (Résumé de la politique en matière d'urgence du gouvernement fédéral), *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, no 3, juillet-septembre 1981.

BEATTY, R.L. «Siège central du gouvernement d'urgence», *Revue nationale du BMU*, février 1961.

BLACKBURN, A.P. «L'exercice TOCSIN 66», *Revue nationale du BMU*, décembre 1966.

«La Loi C-65 reçoit la sanction royale», *Revue de la protection civile*, vol. 22, no 4, octobre-décembre 1995.

BORSU, Joan. «Canadian-sponsored seminar: Civil Emergency Preparedness for Central and Eastern European Countries (Un séminaire parrainé par le Canada : la protection civile pour les pays de l'Europe centrale et orientale)», *Revue de la protection civile*, vol 20, no 1, janvier-mars 1993.

BRAHAM. Mike, «Building New Partnerships with Central and Eastern European Countries (Bâtir de nouveaux partenariats avec les pays de l'Europe centrale et orientale)», *Revue de la protection civile*, vol 21, no 3, juillet-septembre 1994.

CADIEUX, Léo. «The Position of Emergency Measures in Canada (La position des mesures d'urgence au Canada)», *Revue nationale du BMU*, décembre 1969-janvier 1970.

CALDWELL, Allan, «New Look for JEPP (La nouvelle apparence du PCPC)», *Revue de la protection civile*, vol. 20, nº 4, octobre-décembre 1993.

«Canada contributes to the International Decade for Natural Disaster Reduction (Le Canada participe à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles)», *Revue de la protection civile*, vol. 20, nº 4, octobre-décembre 1993.

«Canada Establishes a National Committee for the International Decade for Natural Disaster Reduction (Le Canada établit un Comité national pour la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles)», *Revue de la protection civile*, vol. 20, nº 4, octobre-décembre 1993.

«Canada's IDNDR mid-term review (Examen à mi-parcours de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles au Canada)», *Revue de la protection civile*, vol. 21, nº 3, juillet-septembre 1994.

«Sondage sur la protection civile», *Revue de la protection civile*, vol. 23, nº 1, janvier-mars 1996.

«Civil Emergency Planning (Planification des mesures d'urgence)», *Annuaire du Canada 1960*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.

«Civil Emergency Planning (Civil Defence) (Planification des mesures d'urgence (Protection civile)», *Annuaire du Canada 1962*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963.

«Civil Emergency Planning (Planification des mesures d'urgence)», *Revue nationale du BMU*, avril-mai 1970.

«Conference Communique (Communiqué de la conférence)», *Revue nationale du BMU*, août 1965.

«Conference of Federal and Provincial Ministers, and Representatives of Territorial Governments, Responsible for Emergency Planning (Conférence des ministres fédéraux et provinciaux, et des représentants des gouvernements territoriaux responsables de la planification d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, nº 3, juillet-septembre 1981.

CURRY, R. B. «The Emergency Measures Organization (Le Bureau des mesures d'urgence)», *Revue de l'armée canadienne*, vol. XIV, nº 2, printemps 1960.

«Civil Emergency Planning at Various Levels of Government (La planification des urgences civiles aux divers paliers de gouvernement)», *Revue nationale du BMU*, avril 1964.

DIEFENBAKER, John G. *One Canada : Memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker*. Vol. II, *The Years of Achievement, 1957-1962*, Toronto, Macmillan, 1976.

DONOGHUE, J. D. «Public Information and Nuclear War (L'information du public et la guerre nucléaire)», *Revue de l'armée canadienne*, vol. XVI, nº 3, 1962.

«DRURY, C. M. 'Bud'» *L'encyclopédie du Canada*, Montréal, Stanké, vol. 3 1987.

DRURY, C. M. «Federal Policy and Programmes (Politique et programmes fédéraux)», *Revue nationale du BMU*, août 1965.

«Statement in House of Commons (Déclaration à la Chambre des communes)», *Revue nationale du BMU*, février 1968.

DUGUAY, Joanne, «Looking Ahead: emergency preparedness training for Canada in the nineties and beyond (Préparer l'avenir : formation à la protection civile pour le Canada dans les années 1990 et au-delà)», *Revue de la protection civile*, vol. 21, nº 1, janvier-mars 1994.

«Le CCAIM — en prévision du 21e siècle», *Revue de la protection civile*, vol. 22, nº 4, octobre-décembre 1995.

«Un personnel de réserve expérimenté au CCOUG», *Revue de la protection civile*, vol. 24, nº 4, octobre-décembre 1997.

«Cinquante ans de partenariats», *Revue de la protection civile*, vol. 25, nº 1, janvier-mars 1998.

Revue annuelle de Planification d'urgence Canada, 1982-1985, *passim*.

«Planification d'urgence Canada : un profil», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, 1982.

«Décret sur la planification d'urgence, PC 1981-1305», *La Revue : plans des mesures d'urgence,* vol. 9, nº 1, janvier-mars 1982.

Revue annuelle de Planification d'urgence Canada, 1986-1988, *passim*.

«Emergency Preparedness Canada updates popular publications (Protection civile Canada met à jour des publications populaires)», *Revue de la protection civile*, vol. 24, nº 2, avril-juin 1997.

«Emergency preparedness video for school children (Un vidéo sur la protection civile pour les enfants des écoles)», *Revue de la protection civile*, vol. 21, nº 4, octobre-décembre 1994.

«EPC active on the international scene (PCC joue un rôle actif sur la scène internationale)», *Revue de la protection civile*, vol. 22, nº 2, avril-juin 1996.

«Exercise TOCSIN 1961 (L'exercice TOCSIN 1961)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, avril 1961.

«Federal Emergency Planning (La planification fédérale d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 10, n^{o} 1, juillet-août 1974.

«Federal-Provincial Conference on Emergency Planning (Conférence fédérale-provinciale sur la planification d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence,* vol. 1, n^{o} 1, juillet-août 1974.

«Politique fédérale relative aux situations d'urgence«, Feuille d'information de PCC, août 1997.

GRAHAM, Howard, *Citizen and Soldier: The Memoirs of Lieutenant-General Howard Graham*, Toronto, McClelland and Stewart, 1987.

HAGEN, Lawrence S. *Civil Defence: The Case for Reconsideration*, National Survey Series No. 7, Kingston, Ont., Centre for International Relations, Queen's University, 1977.

HARDMAN, C. «Emergency Health Planning (Planification d'urgence en santé)», *Revue nationale du BMU*, février 1963.

«Information Campaign (Campagne d'information)», *Revue de la protection civile*, vol. 23, n^{o} 1, janvier-mars 1996.

JANSON, Jacques. «New Emergencies Legislation: Canada lives up to its international reputation (Une nouvelle législation en matière d'urgence : le Canada est à la hauteur de sa réputation internationale)», *Revue de la protection civile*, vol. 14, n^{o} 3, juillet-septembre.

«Joint Emergency Planning Program (Programme conjoint de planification d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n^{o} 3, juillet-septembre 1981.

MALONEY, Sean M. «Dr. Strangelove Visits Canada: Projects Rustic, Ease, and Bridge, 1958-63», *Canadian Military History*, vol. 6, numéro 1, printemps 1997.

MANN, Brad. «When the Giant Awakens (Lorsque le géant se réveille)», *Revue de la protection civile*, vol. 21, n^{o} 3, juillet-septembre 1994.

«Le programme SAUVE GARDE», *Revue de la protection civile*, vol. 22, n^{o} 4, octobre-décembre 1995.

MCCONNELL, David. « The «Diefenbunker': The Central Emergency Government Headquarters at Carp and Continuity of Government (Le Diefenbunker : le siège central

du gouvernement d'urgence à Carp et la poursuite des activités du gouvernement)», Commission des lieux et monuments historiques du Canada, document, 1994-24.

MCCOY, Susan, «Civil Defence in Canada: 1951-1959 (La protection civile au Canada)», copie dactylographiée en dossier, PCC, Ottawa.

«Minutes of Proceedings and Evidence (Procès-verbaux et témoignages)», *Revue nationale du BMU*, août 1964.

MORTON, Desmond, *A Military History of Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1992.

«National Emergency Measures Planning – 1968 (Planification nationale des mesures d'urgences — 1968)», *Revue nationale du BMU*, décembre 1968-janvier 1969.

«New Federal Emergency Policy Outlines Departmental Responsibilities (La nouvelle politique fédérale relative aux urgences souligne les responsabilités des ministères)», *Revue de la protection civile*, vol. 22, n^{o} 3, juillet-septembre 1995.

«Guide de mesures d'urgence relatives aux grands rassemblements publics», *Revue de la protection civile*, vol. 23, n^{o} 1, Janvier-mars 1993.

OLIVER, Carole, «Profiles in Training: Federal Emergency Preparedness (Profils de formation : Protection civile Canada)», *Revue de la protection civile*, vol. 20, n^{o} 2, avril-juin 1993.

PATTERSON, C. R. «Federal Emergency Measures (Mesures fédérales d'urgence)», *Revue nationale du BMU*, avril-mai 1968.

PINARD, Yvon. «Remarks on Emergencies Legislation (Remarques relatives à la législation sur les mesures d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, n^{o} 3, juillet-septembre 1981.

«The Preservation of Essential Records (La conservation des dossiers essentiels)», *Revue de la protection civile*, vol. 21, n^{o} 3, juillet-septembre 1994.

RENNIE, R.J. «Civil Defence in Canada: 1936-46 (La protection civile au Canada)», copie dactylographiée en dossier, PCC, Ottawa.

«Research Fellowship (Bourse de recherche)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 12, n^{o} 3, juillet-septembre 1985.

«Review of Civil Emergency Planning Activities in Canada since October 1965 (Revue des activités de planification des urgences civiles au Canada, depuis octobre 1965)», *Revue nationale du BMU*, août 1966.

«SAFE GUARD on the Internet (SAUVE GARDE sur Internet)», *Revue de la protection civile*, vol. 23, nº 2, avril-juin 1996.

«SAFE GUARD partners promote National Preparedness Week (Les partenaires de SAUVE GARDE font la promotion de la Semaine nationale de la protection civile)», *Revue de la protection civile*, vol. 24, nº 3, juillet-septembre 1997.

«SAFE GUARD program under new management (La nouvelle gestion du programme SAUVE GARDE)», *Revue de la protection civile*, vol. 24, nº 4, octobre-décembre 1997.

«SAFE GUARD in evolution (SAUVE GARDE en évolution)», *Revue de la protection civile*, vol. 25, nº 1, janvier-mars 1998.

SCANLON, Joseph. «The Roller Coaster Story of Civil Defence Planning in Canada (L'histoire des montagnes russes de la planification de la protection civile au Canada)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 9, nº 2, avril-juin 1982.

SHIPLEY, Eric L. «Protection civile et partenariat», *Revue de la protection civile*, vol. 23, nº 3, juillet-septembre 1996.

TUCKER, Chris, et HÉNAULT, Jacques. «L'évaluation des risques et de catastrophes naturelles au Canada», *Revue de la protection civile*, vol. 24, nº 2, avril-juin 1997.

WALLACE, J.F., «Civil Defence in North America (La protection civile en Amérique du Nord)», *Revue nationale du BMU*, décembre 1965.

«National Civil Emergency Measures Program (Le programme national des mesures d'urgences)», *Revue nationale du BMU*, avril-mai 1970.

«Redirection for Civil Emergency Measures (Réorientation des mesures d'urgences)», *Revue nationale du BMU*, octobre-novembre 1990.

WHITE, S.N. «Project Phoenix (Le projet Phénix)», *Revue nationale du BMU*, février-mars 1969.

«The Threat and Implications (La menace et ses conséquences)», *Revue nationale du BMU*, octobre-novembre 1970.

«Thirty Years of Emergency Planning (Trente années de planification d'urgence)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 13, nº 3, juillet-septembre 1986.

WORTHINGTON, F.F. «Pattern for Survival», *Canadian Army Journal*, vol. XIV, nº 3, été 1960.

YOST, William J. «Is NATO [sic] Civil Emergency Planning a Military Mystery? (La planification civile d'urgence de l'OTAN est-elle un mystère militaire?)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 8, nº 4, octobre-décembre 1981.

YOST, William J. «United States/Canada Civil Emergency Planning (Planification des urgences civiles Canada-États-Unis)», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 9, nº 2, avril-juin 1982.

NOTES DE FIN DE CHAPITRE

1 *Rapport au Parlement sur la mise en oeuvre de la* Loi sur la protection civile, 1er avril-31 mars 1989, p. 5 (par la suite, *Rapport annuel*).

2 *Revue annuelle de Protection civile Canada*, 1988, p. 24.

3 *Rapport annuel*, 1988-1989, Annexe A, Protection civile Canada, p. 13-15, «Organization Emergency Preparedness Canada 1989-1990, (L'organisation Protection civile Canada)», p. 66.

4 *Rapport annuel*, 1992-1993, Annexe C, Protection civile Canada, p. 46-49.

5 Organigramme de l'organisation PCC, juillet 1997. Il y a eu certains changements mineurs, comme la combinaison des Programmes internationaux et des exercices avec les Dispositions d'urgence pour créer Programmes d'urgence et exercices, et l'ajout d'un conseiller scientifique supérieur.

6 *Lois du Parlement du Canada adoptés en 1995*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1996, ch. 29, articles 23-32. «La Loi C-65 reçoit la sanction royale». *Revue de la protection civile*, vol. 22, nº 4 (octobre-décembre 1995), p. 5 (par la suite, *Revue*).

7 *Rapport annuel*, 1992-1993, p. 6.

8 *Rapport annuel*, 1992-1993, p. 6.

9 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 4.

10 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 8.

11 *Ibid.*, p. 8.

12 *Ibid.*, p. 8. L'aide financière serait fournie en vertu des accords AFC.

13 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 9, 1991-1992, p. 7.

14 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 9, 1991-1992, p. 7.

15 *Rapport annuel*, 1992-1993, p. 2.

16 «New Federal Emergency Policy Outlines Departmental Responsibilities (La nouvelle politique fédérale d'urgence donne les grandes lignes des responsabilités ministérielles)», *Revue*, vol. 22, nº 3, juillet-septembre 1995, p. 10.

17 *Ibid.*, p. 10, «Politique fédérale relatives aux situations d'urgence», Fiche technique de PCC, août 1997.

18 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 5.

19 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 6, 29.

20 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 6.

21 *Rapport annuel*, 1991-1992, p. 16.

22 *Rapport annuel*, 1992-1993, p. 9-10.

23 *Rapport annuel*, 1992-1993, p. 10.

24 *Rapport annuel*, 1988-1989, p. 8.

25 *Rapport annuel*, 1988-1989, p. 34, 1990-1991, p. 35, 1992-1993, p. 19.

26 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 34, 1990-1991, p. 35.

27 *Loi sur la protection civile*, articles 14(1), (2); 25(1), (2), (3), 35, 44. Chapitre E-4.5, R.S., 1985, c. 22 (4e supplément).

28 *Loi sur la protection civile*, article 5(1)(g). Chapitre E-4.6, R.S., 1985, c. 6 (4e supplément).

29 *Rapport annuel*, 1988-1989, p. 7; 1989-1990, p. 34.

30 *Rapport annuel*, 1991-1992, p. 17.

31 On peut trouver un énoncé du rôle du directeur régional dans un certain nombre de rapports annuels. Voir par exemple le *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 33-35.

32 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 34, *Revue*, vol. 23, nº 3, juillet-septembre 1996, p. 37.

33 Allan Caldwell, «New look for JEPP (Nouvel aspect du PCPC)», *Revue*, vol. 20, nº 4, octobre-décembre 1993, p. 24-26.

34 *Rapport annuel*, 1988-1989, p. 8.

35 *Rapport annuel*, 1991-1992, p. 20.

36 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 36, 1991-1992, p. 20.

37 *Rapport annuel*, 1992-1993, p. 26.

38 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 36-37, 1990-1991, p. 15-16, 1991-1992, p. 29-30.

39 Joanne Duguay, «Un personnel de réserve expérimenté au CCOUG», *Revue*, vol. 24, nº 4, octobre-décembre 1997, p. 18.

40 *Rapport annuel*, 1992-1993, p. 37.

41 *Rapport annuel*, 1988-1989, p. 12. Joanne Duguay, «Cinquante ans de partenariats», *Revue*, vol. 25, nº 1, janvier-mars 1998, p. 12.

42 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 52.

43 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 52, 1991-1992, p. 32.

44 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 53, 1991-1992, p. 32.

45 Chris Tucker et Jacques Hénault, «L'évaluation des risques et de catastrophes naturelles au Canada», *Revue*, vol. 24, nº 2, avril-juin 1997, p. 26-28.

46 *Revue*, vol. 23, nº 1, janvier-mars 1996, p. 29.

47 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 51, 1990-1991, p. 54, 1992-1993, p. 38.*Revue*, vol. 20, nº 3, juillet-septembre 1993, p. 25, *Revue*, vol. 21, nº 3, juillet-septembre 1994, p. 32, *Revue*, vol. 24, nº 4, octobre-décembre 1997, p. 25. La bourse de 18 000 $ peut être le fait de la reconnaissance du coût élevé de la vie à Paris où le bénéficiaire allait étudier. *Revue*, vol. 23, nº 3, juillet-septembre 1996, p. 33.

48 Carole Oliver, «Profiles in Training: Federal Emergency Preparedness (Profils en formation : Protection civile Canada)», *Revue*, vol. 20, nº 2, avril-juin 1993, p. 4-5.

49 *Ibid.*, p. 5.

50 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 44, 1990-1991, p. 47, 1991-1992, p. 25, 1992-1993, p. 30.

51 *Rapport annuel*, 1991-1992, p. 21, 25.

52 Joanne Duguay, «Looking Ahead : emergency preparedness training for Canada in the nineties and beyond (Préparer l'avenir : la formation à la protection civile au Canada dans les années 1990 et au-delà)», *Revue*, vol. 21, nº 1, janvier-mars 1994, p. 16-21.

53 *Ibid.*, p. 21.

54 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 42.

55 Joanne Duguay, «Cinquantes ans dè partenariats», *Revue*, vol. 25, nº 1, janvier-mars 1998, p. 11.

56 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 46.

57 Joanne Duguay, «Cinquante ans de partenariats», *Revue*, vol. 25, nº 1, janvier-mars 1998, p. 11.

58 *Rapport annuel*, p. 11, 1989-1990, p. 43.

59 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 43, 1990-1991, p. 46, 1991-1992, p. 15, 1992-1993, p. 16.

60 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 43, 1992-1993, p. 16.

61 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 42-46.

62 Brad Mann, «When the Giant Awakens (Lorsque le géant s'éveille)», *Revue*, vol. 21, nº 3, juillet-septembre 1994, p. 5-9.

63 Joanne Duguay, «Cinquante ans de partenariats», *Revue*, vol. 25, nº 1, janvier-mars 1998, p. 11.

64 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 47.

65 *Ibid.*, p. 47, «Sondage sur la protection civile au Canada», *Revue*, vol. 23, nº 1, janvier-mars 1996, p. 5.

66 *Rapport annuel*, 1992-1993, p. 27-28.

67 *Rapport annuel*, 1991-1992, p. 27-28, 1992-1993, p. 31.

68 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 50, 1992-1993, p. 31.

69 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 50.

70 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 49.

71 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 51.

72 «Emergency preparedness video for schoolchildren (Vidéo sur la protection civile pour les enfants des écoles)», *Revue*, vol. 21, nº 4, octobre-décembre 1994, p. 29.

73 Brad Mann. «Le programme SAUVE GARDE», *Revue*, vol. 22, nº 4, octobre-décembre 1995, p. 2-3, *Revue*, vol. 23, nº 1, janvier-mars 1996, p. 3.

74 «Information campaign (Campagne d'information)», *Revue*, vol. 23, nº 1, janvier-mars 1996, p. 3. «Emergency Preparedness Canada updates popular publications (Protection civile Canada met à jour ses publications populaires)», *Revue*, vol. 24, nº 2, avril-juin 1997, p. 5.

75 «SAFE GUARD on the Internet (SAUVE GARDE sur Internet)», *Revue*, vol. 23, nº 2, avril-juin 1996, p. 3.

76 «SAFE GUARD partners promote National Emergency Preparedness Waste (Les partenaires de SAUVE GARDE font la promotion de la Semaine de la protection civile)», *Revue*, vol. 24, nº 3, juillet-septembre 1997, p. 3.

77 «SAFE GUARD program under new management (Une nouvelle gestion pour le programme SAUVE GARDE)», *Revue*, vol. 24, nº 4, octobre-décembre 1997, p. 3, «SAFE GUARD in evolution (SAUVE GARDE évolue)», *Revue*, vol. 25, nº 1, janvier-mars 1998, p. 3.

78 *Rapport annuel*, 1991-1992, p. 31.

79 «The Preservation of Essential Records (La conservation des dossiers essentiels)», *Revue*, vol. 21, nº 3, juillet-septembre 1994, p. 35.

80 *Rapport annuel*, 1991-1992, p. 13-14, 1992-1993, p. 15-16.

81 *Rapport annuel*, 1991-1992, p. 30-31, 1992-1993, p. 34-35.

82 *Loi sur la protection civile*, article 5(1)(f). Chapitre E-4.5, R.S., 1985, c. 22 (4e supplément).

83 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 32, 1990-1991, p. 17, 1992-1993, p. 36.

84 David McConnell, «The 'Diefenbunker': The Central Emergency Government Headquarters at Carp and Continuity of Government (Le Diefenbunker : Le siège central du gouvernement d'urgence à Carp et la poursuite des activités du gouvernement)», Commission des lieux et monuments historiques du Canada, Document, 1994-24, p. 763, 784-785.

85 Chiffres fournis par PCC.

86 Chiffres fournis par PCC.

87 Joanne Duguay, «Le CCAIM : en prévision du 21e siècle», *Revue*, vol. 22, nº 4, octobre-décembre 1995, p. 10-11.

88 Eric L. Shipley, «Protection civile et partenariat», *Revue*, vol. 23, n° 3, juillet-septembre 1996, p. 12.

89 Joanne Duguay, «Un personnel de réserve expérimenté au CCOUG», *Revue*, vol. 24, n° 4, octobre-décembre 1997, p. 18-19.

90 *Ibid.*, p. 19.

91 Eric L. Shipley, «Protection civile et partenariat», *Revue*, vol. 23, n° 3, juillet-septembre 1996, p. 12-13.

92 Cité dans Joanne Duguay, «Cinquante ans de partenariats», *Revue*, vol. 25, n° 1, janvier-mars 1998, p. 13.

93 *Rapport annuel*, 1988-1989, p. 9, 1989-1990, p. 41-42.

94 *Rapport annuel*, 1990-1991, p.40.

95 Joan Borsu, «Canadian-sponsored seminar: Civil Emergency Preparedness for Central and Eastern European Countries (Un séminaire parrainé par le Canada : La protection civile pour les pays de l'Europe centrale et orientale)», *Revue*, vol. 20, n° 1, janvier-mars 1993, p. 18.

96 *Ibid.*, p. 18-26, pour un compte rendu complet du séminaire.

97 *Ibid.*, p. 24.

98 Mike Braham, «Building New Partnerships with Central and Eastern European Countries (Bâtir de nouveaux partenariats avec les pays de l'Europe centrale et orientale)», *Revue*, vol. 21, n° 3, juillet-septembre 1994, p. 10-12, «EPC active on the international scene (Présence de PCC sur la scène internationale)», *Revue*, vol. 22, n° 2, avril-juin 1995, p. 29.

99 Mike Braham, art. cité, p. 12.

100 *Revue*, vol. 23, n° 3, juillet-septembre 1996, p. 5.

101 *Rapport annuel*, 1991-1992, p. 23.

102 *Rapport annuel*, 1988-1989, p. 9, 1989-1990, p. 40, 1991-1992, p. 23.

103 *Rapport annuel*, 1989-1990, p. 43, 1990-1991, p. 45-46.

104 *Rapport annuel*, 1990-1991, p. 40.

105 *Rapport annuel*, 1992-1993, p. 28, «Canada Establishes a National Committee for the International Decade for Natural Disaster Reduction (Le Canada établit un Comité national pour la Décennie internationale de prévention des catastrophes naturelles)», *Revue*, vol. 20, n° 4, octobre-décembre 1993, p. 27.

106 «Canada's IDNDR mid-term review (Examen à mi-parcours de la Décennie internationale de prévention des catastrophes naturelles au Canada)», *Revue*, vol. 21, n° 3, juillet-septembre 1994, p. 31.

107 «Canada contributes to the International Decade for Natural Disaster Reduction (Le Canada contribue à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles)», *Revue*, vol. 20, n° 4, octobre-décembre 1993, p. 28, «Guide de mesures d'urgence relatives aux grands rassemblements publics», *Revue*, vol. 23, n° 1, janvier-mars 1996, p. 8.

Chapitre VI RÉSUMÉ ET CONCLUSION

Depuis un demi-siècle, Protection civile Canada protège le bien-être des Canadiens durant des crises. Au cours de cette période, on l'a connue sous des noms divers, elle a fonctionné sous l'égide de plusieurs ministères fédéraux et utilisé un certain nombre de configurations organisationnelles. Toutefois, l'orientation de base est restée la même, préparer la population civile aux situations de crise.

Bien que PCC ait été créée il y a 50 ans, ses origines remontent à l'organisation de la défense passive du temps de la Deuxième Guerre mondiale. En 1948, en réaction aux tensions de la Guerre froide et au potentiel destructeur de la bombe atomique, le gouvernement fédéral nommait le major-général F. Worthington coordonnateur de la protection civile et établissait une organisation de protection civile au ministère de la Défense nationale. En 1951, la responsabilité de la protection civile était transférée au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, où elle est restée jusqu'en 1959.

Pendant la Guerre froide, le gouvernement fédéral s'est rendu compte qu'une attaque nucléaire sur l'Amérique du Nord non seulement pouvait menacer la vie des personnes, mais remettre aussi en question l'existence même du gouvernement civil. En 1957, il créait le Bureau des mesures d'urgence (BMU) au sein du Bureau du Conseil privé, afin de planifier la poursuite des activités du gouvernement. En 1959, une importante réorganisation supprimait la protection civile au ministère de la Santé nationale et du Bien-être et la fusionnait avec le Bureau des mesures d'urgence, au Bureau du Conseil privé. Le Décret sur la protection civile de 1959 donnait les grandes lignes des responsabilités du Bureau des mesures d'urgence, du ministère de la Défense nationale, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et du ministère de la Justice.

Sous le gouvernement libéral de Lester B. Pearson, le BMU fut dirigé par C. M. Drury, qui portait un intérêt personnel à la protection civile. Sous le contrôle de C. M. Drury, il fut transféré du BCP d'abord au ministère de la Production de la défense, puis au ministère de l'Industrie. Sous la direction de C. M. Drury, le BMU fit de grands progrès en planification des mesures d'urgence et un nouveau Décret sur la planification des mesures d'urgence civiles, plus complet, fut publié. En 1968 toutefois, le gouvernement fédéral bloqua l'ambitieux programme de développement du BMU : son budget fut réduit, ainsi que son personnel, de façon dramatique. Le programme, dénommé à ce moment-là Canada organisation des mesures d'urgence, fut transféré au ministère de la Défense nationale, dans lequel il est devenu une direction relevant du sous-ministre.

Les années 1970 furent une période d'examen minutieux, interne et externe, et de détérioration générale de l'état de préparation des mesures d'urgence et du système d'intervention. Par le projet Phénix, Canada OMU chercha à recentrer son travail pour faire

face aux restrictions budgétaires. Le Rapport Dare, une analyse générale de la capacité fédérale à gérer des crises, eut pour conséquence que Canada OMU fut dépouillée d'un certain nombre de ses fonctions. Au même moment, on établit un Secrétariat de la planification des mesures d'urgence (SPU) au BCP, pour superviser Canada OMU, dénommée maintenant Centre national de planification des mesures d'urgence, et faisant partie du ministère de la Défense nationale. (Ce centre fut bien vite renommé Planification d'urgence Canada [PUC]). À la suite des restrictions de financement, les installations se détériorèrent dans l'ensemble du pays, par négligence. Vers la fin des années 1970, les tensions internationales et un certain nombre de catastrophes environnementales ont de nouveau dirigé l'attention du public vers la planification des mesures d'urgence. Le gouvernement réagit en fusionnant le Secrétariat de la planification des mesures d'urgence avec PUC, sous la direction du secrétaire d'État Yvon Pinard, en redonnant vie au programme des mesures d'urgence.

Les années 1980 furent une période de reprise. En 1980, Yvon Pinard publiait un nouvel exposé de principes et en 1981, il promulguait un nouveau Décret sur la planification d'urgence, en remplacement du Décret sur la planification des mesures d'urgence civiles de 1965, devenu désuet. Les lignes de communication avec les provinces furent rouvertes. Les relations fédérales-provinciales en planification d'urgence furent définies par une série de protocoles d'entente. De nouveaux accords de financement furent conclus. PUC réagit avec une vigueur accrue, remplissant son mandat en planification, coordination, formation, recherche et en faisant mieux connaître la protection civile. Elle poursuivit son travail avec l'OTAN et signa une nouvelle entente coopérative avec son organisme homologue aux États-Unis. En 1988, le gouvernement fédéral adoptait la *Loi sur les mesures d'urgence*, qui régularisait la planification des mesures d'urgence, en temps de paix comme en temps de guerre, et la *Loi sur la protection civile*, qui instituait officiellement Protection civile Canada.

La période qui suivit 1988 en fut une d'activité intense, PCC commençant à préparer les répercussions des nouvelles lois sur la planification. On prépara des proclamations pour mettre en vigueur les parties de la *Loi sur les mesures d'urgence*, dans le cas d'une urgence nationale et des procédures de consultation avec les provinces qu'il fallait mettre en place. La planification des mesures d'urgence nationales est allée de l'avant et l'on a tenu d'importants exercices nationaux pour mettre à l'épreuve l'efficacité des plans. La planification des mesures d'urgence en temps de paix a dépassé la planification des mesures d'urgence en temps de guerre, lorsque le démembrement de l'Union soviétique réduisit le danger d'une guerre nucléaire. PCC a poursuivi ses fonctions traditionnelles, en coordonnant la planification d'urgence fédérale, en assurant de la formation, en effectuant des recherches et en faisant mieux connaître la protection civile. Dans les années 1990, bien que PCC fît face à de sévères compressions budgétaires et réductions de personnel, comme tous les ministères, elle réagit par des initiatives de partenariat et continua de remplir son mandat de différentes manières.

De toutes les 50 années d'histoire de PCC, un certain nombre de thèmes se dégagent. L'un d'eux, fort bien nommé les «montagnes russes», est le chemin accidenté suivi par PCC en s'efforçant de remplir son mandat. L'intérêt public pour les mesures d'urgence, leur financement par le gouvernement et les activités s'y rapportant ont été en relation directe avec la situation des affaires internationales. Les origines de PCC, en 1948, sont reliées au début de la Guerre froide et à la guerre de Corée. Le regain ultérieur de ses activités se produisit entre 1954 et 1962, lorsque

les stratèges établirent que des ICBM pouvaient être utilisés dans une attaque contre l'Amérique du Nord, en ne laissant qu'un très court avertissement. Après la crise des missiles de Cuba, les tensions internationales s'atténuèrent et le monde entra alors dans une période de détente. La période s'étendant de 1967 aux années 1970 fut celle où la planification d'urgence au Canada atteignit son point le plus bas, le gouvernement fédéral dirigeant ses énergies vers d'autres priorités sociales. L'intérêt reprit vigueur vers la fin des années 1970, lorsque l'Union soviétique a fait étalage de sa force et envahit l'Afghanistan. À la suite du démantèlement de l'Union soviétique en 1987, la planification en temps de guerre est passée à l'arrière-plan. Depuis, la planification des catastrophes en temps de paix a pris de plus en plus d'importance.

La tension entre la planification des catastrophes en temps de paix et celle en temps de guerre est un deuxième thème important. Pour une bonne part de son histoire, PCC et ses prédécesseurs furent absorbés par la planification de mesures d'urgence en cas de guerre. Cependant, dès ses débuts ou presque, les gouvernements provinciaux se sont efforcés d'exercer des pressions sur le gouvernement fédéral en vue d'étendre la planification des mesures d'urgence, pour y inclure les catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Dès le début de 1951, les provinces soutiraient un engagement d'après lequel les installations et les services créés pour la protection civile pourraient servir à faire face aux catastrophes naturelles. Même si le gouvernement fédéral a d'abord fait montre de résistance à ces pressions, un déplacement de l'accent d'insistance a commencé vers le milieu des années 1960, avec la réduction des tensions internationales. Après la panne de courant électrique de novembre 1965, dans l'est de l'Amérique du Nord, le cabinet a donné instruction au BMU de prendre la responsabilité de la coordination des interventions fédérales dans les situations d'urgence en temps de paix. En 1969, lors d'une conférence fédérale-provinciale, le ministre de la Défense nationale convint que les ressources en cas d'urgence, mises sur pied pour intervenir dans des situations d'urgence en temps de guerre, pouvaient servir pour faire face à des catastrophes en temps de paix. Par la suite, le BMU s'est efforcé de redéfinir son rôle au sein de la politique de défense de 1970, pour mettre la planification pour la sécurité lors des menaces en temps de paix, au même niveau que la planification des crises en temps de guerre. Ce n'est qu'après le dépôt du Rapport Dare sur la gestion des crises au sein du gouvernement fédéral, que les ministères fédéraux se virent confier la tâche de planifier pour le temps de paix comme pour le temps de guerre. La politique du gouvernement changea officiellement en 1980, lorsque Yvon Pinard annonça que la planification des mesures d'urgence en temps de paix avait priorité sur la planification en temps de guerre. Malgré cet exposé de principes, une grande partie de la planification des années 1980 est restée largement orientée vers la guerre, parce que la *Loi sur les mesures de guerre* restait la législation habilitante. Ce n'est qu'en 1988, avec l'adoption des nouvelles lois concernant les mesures d'urgence que PCC a commencé à mettre l'accent sur des plans pour faire face aux catastrophes d'origine humaine ou naturelle. Avec l'effondrement de l'Union soviétique, la planification des mesures d'urgence en temps de guerre s'est retrouvée encore plus à l'arrière-plan. Les récentes catastrophes naturelles — les inondations du Saguenay, les inondations de la rivière Rouge et la tempête de verglas de l'est de l'Ontario et du Québec — n'ont fait que souligner l'importance de la planification des mesures d'urgence civiles en temps de paix.

Un troisième thème est le volontariat. Même si un cadre professionnel de planificateurs, de formateurs et de spécialistes était utilisé au niveau fédéral et provincial, on s'attendait à ce que la

prestation des services locaux soit effectuée par des volontaires. Que ces volontaires soient des personnes ou des organisations, comme la Croix-Rouge ou l'Ambulance Saint-Jean, le rôle crucial qu'ils jouaient demandait un programme de formation intensif. Ce fut aussi le début d'un conflit fédéral-provincial concernant l'indemnisation des travailleurs inscrits blessés ou décédés, Finalement, pour inciter les volontaires à s'inscrire au programme, le gouvernement fédéral a convenu de payer 75 pour 100 de l'indemnité versée par les commissions provinciales des accidents du travail. Cette tradition du service de volontaires a pris de nouvelles dimensions dans les années 1990, lorsque PCC a conclu des accords de partenariats pour remplir des parties de son mandat.

Un autre thème est celui de la décentralisation. Dès ses débuts, la planification d'urgence au Canada prévoyait que la responsabilité de la prestation des services serait locale. Il s'agissait là d'une reconnaissance partielle de la difficulté logistique que posait un contrôle centralisé dans un pays de la taille du Canada. C'était également la reconnaissance de la nature de la confédération canadienne et du désir fédéral de ne pas s'imposer dans des sphères de compétence provinciale. La planification d'aide d'urgence se fondait en prenant pour acquis que la première intervention dans une situation d'urgence était particulière, puis locale, puis provinciale et finalement fédérale. Le gouvernement fédéral fixerait le cadre, établirait des normes nationales, donnerait les cours de formation et fournirait une bonne part du financement pour créer un système national d'état de préparation aux situations d'urgence et aux interventions. Même si l'on avait convenu que la planification des mesures d'urgence ayant trait à la guerre était en premier lieu une responsabilité fédérale, les situations de crise ou l'état d'urgence étaient principalement des préoccupations provinciales, pour lesquelles le gouvernement fédéral pouvait assurer un rôle de soutien. La *Loi sur les mesures d'urgence* établissait strictement les rôles, en vue de la consultation provinciale, avant que ne soit déclarée une situation d'urgence, surtout en cas de crise ou d'état d'urgence.

Pour finir, la conscience professionnelle des fonctionnaires qui ont travaillé avec PCC et ses prédécesseurs est remarquable. Ils ont eu bien souvent une tâche ingrate. Lorsque les tensions internationales diminuèrent, ils durent souvent traiter avec un public indifférent et des politiciens hostiles. Leur message de préparation pour le pire fut interprété comme de la propagande belliciste. On a accusé les planificateurs de PCC de précipiter les événements qu'ils cherchaient à atténuer. À travers les changements de l'attitude publique, les restrictions du financement et le blocage des programmes, le personnel de PCC a poursuivi son travail, confiant dans la sagesse de la planification d'urgence dans un monde dangereux. Maintenant que la menace d'une guerre nucléaire a reculé, les Canadiennes et les Canadiens profitent de leur planification soigneuse, alors que les catastrophes naturelles prennent une ampleur prééminente dans nos existences.

À PROPOS DES SOURCES

La protection civile au cours de la Deuxième Guerre mondiale : l'organisation de la défense passive est un précis d'un manuscrit de 40 pages intitulé «Civil Defence in Canada 1936-1946 (La protection civile au Canada, 1936-1946)». L'auteur du manuscrit est inconnu, mais il semble qu'il ait eu un accès direct aux dossiers du ministère de la Défense nationale et du ministère des Pensions et de la santé nationale. Son travail est basé presque entièrement sur trois sources, les dossiers de ces ministères et les décrets. Il a été possible de localiser aux Archives nationales les dossiers pertinents du ministère de la Défense nationale, en RG 24, et les décrets dans RG 2, mais toutes les tentatives pour localiser les dossiers du ministère des Pensions et de la santé nationale (à l'exception de ce qui semble être un dossier ministériel dans les documents de Ian Mackenzie) se sont révélées vaines. Les dossiers ministériels ne semblent pas se trouver aux Archives nationales, ni ne sont conservés par le ministère des Affaires des anciens combattants, qui a assumé la responsabilité de la DP après la division du ministère des Pensions et de la santé nationale, en octobre 1944.

En composant le présent précis, j'ai pu vérifier les citations des sources provenant des dossiers du ministère de la Défense nationale et des décrets et, bien entendu, de développer les références à ces sources, puisque l'auteur inconnu n'a pas été très exigeant pour mettre des notes de bas de page à ses énoncés. Habituellement, il s'est montré précis, bien que j'aie noté quelques erreurs, dont certaines peuvent être des erreurs typographiques, et je les ai corrigées. Toutefois, il n'a pas été possible de vérifier les références aux dossiers du ministère des Pensions et de la santé nationale. La plupart de ces renseignements se rapportent aux activités des organisations provinciales de la DP et, dans certains cas, on peut les vérifier à l'aide d'autres documents. Cependant, plutôt que d'exclure ces renseignements et ces citations, je les ai conservées avec les références pertinentes mises entre crochets, pour indiquer qu'elles n'ont pas été vérifiées. Puisque j'ai trouvé que le manuscrit original était généralement précis, pour ce qui est des renseignements et des citations, il semble justifié de conserver les références aux dossiers du ministère des Pensions et de la santé nationale. Un jour, on trouvera peut-être les dossiers de ce ministère.

En préparant le présent précis, j'ai consulté d'autres documents, en particulier ceux de R. J. Manion, directeur de la défense passive civile du 1er janvier 1942 jusqu'à sa mort, le 2 juillet 1943, les documents de Ian Mackenzie, ministre responsable de la DP et de la protection civile pendant presque toute la durée des organisations, et les rapports annuels du ministère des Pensions et de la santé nationale, de 1940 à 1944, et des Affaires des anciens combattants, de 1945. Même si ces documents ajoutent à notre connaissance détaillée de la DP et de la protection civile, ils n'affectent pas substantiellement le récit composé par notre auteur inconnu.

BIBLIOGRAPHIE

Sources principales

Archives nationales, RG 2, Dossiers du Bureau du Conseil privé, décrets 1936-1945, passim.

Archives nationales, RG 24, Dossiers du ministère de la Défense nationale, vol. 2759, dossier HQS 6615; vol. 2762, dossiers HQS 6615-2, vol. 1-3.

Archives nationales, MG 27 III B5, Documents de Ian Mackenzie, vol. 7, dossiers 3-60, 3-60 (2); vol. 8, dossier 3-72; vol. 15, dossier 8-1-1; vol. 39, dossier D-85.

Archives nationales, MG 27 III B7, Documents de R. J. Manion, vol. 72, dossiers par sujets divers (3-5), Protection civile 1941-1943.

Principales sources imprimées

Air Raid Precautions: General Information for Civil Authorities (Défense passive : Information générale pour les autorités civiles), Ottawa, Federal Air Raid Precautions Committee (Comité fédéral de la défense passive), [1940].

CANADA. *Debates of the House of Commons, Vol. II*, (Débats de la Chambre des communes, vol. II) Ottawa, Imprimeur du Roi, 1942. Discours de l'honorable Ian A. Mackenzie, ministre des Pensions et de la santé nationale, 27 mars 1942, p. 1707-1720.

CANADA. *Defence of Canada Regulations* (Règlements concernant la défense du Canada), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, articles 32-36.

CANADA. *Defence of Canada Regulations (Consolidation) 1940* (Règlements concernant la défense du Canada - Codification, 1940), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, articles 32-36.

CANADA. *Defence of Canada Regulations (Consolidation) 1941* (Règlements concernant la défense du Canada - Codification, 1941), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1941, articles 32-36.

CANADA. *Defence of Canada Regulations (Consolidation) 1942* (Règlement concernant la défense du Canada - Codification, 1942), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1942, articles 32-36.

CANADA. *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending 31 March 1940* (Rapport sur le travail du ministère des Pensions et de la santé nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1940), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940. «Air Raid Precautions A.R.P. (Défense passive, DP)», p. 151-153.

CANADA. *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending 31 March 1941* (Rapport sur le travail du ministère des Pensions et de la santé nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1941), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1941. «Air Raid

Precautions (A.R.P.) (Défense passive, (DP))», p. 163-164.

CANADA. *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending 31 March 1942* (Rapport sur le travail du ministère des Pensions et de la santé nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1942), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1942. «Civil Air Raid Precautions (Défense passive civile)», p. 155-157.

CANADA. *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending 31 March 1943* (Rapport sur le travail du ministère des Pensions et de la santé nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1943), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1943. «Civil Air Raid Precautions (Défense passive civile)», p. 59-64.

CANADA. *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending 31 March 1944* (Rapport sur le travail du ministère des Pensions et de la santé nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1944), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1944. «Civil Defence (Protection civile)», p. 70-75.

CANADA. *Report of the Work of the Department of Veterans Affairs for the year ending 31 March 1945* (Rapport sur le travail du ministère des Affaires des anciens combattants pour l'exercice se terminant le 31 mars 1945), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1946. «Civil Defence (Protection civile)», p. 145-146.

On peut trouver à la Bibliothèque nationale un certain nombre de manuels de formation à la DP ou de publications informatives.

Sources secondaires

HAGEN, Lawrence S. *Civil Defence: The Case for Reconsideration*, National Security Series No. 7, Kingston, Ontario, Centre for International Relations, Queen's University, 1977. Un commentaire rapide mais instructif.

BIBLIOGRAPHIE

Principales sources

Archives nationales, RG 2, dossiers du Conseil privé
Vol. 2233, PC 1959-656, 28 mai 1959;
Vol. 2306, PC 1965-1041, 8 juin 1965;
Vol. 2400, PC 1968-1302, 12 juillet 1968;
Vol. 2404, PC 1968-1581, 14 août 1968.

RG 20, dossiers du ministère du Commerce, vol. 1971, dossier 20-240-22 (TS), vol. 1, *Report to the Interdepartmental Committee on the War Book by the Working Group on War Measures*, 15 janvier 1957.

RG 57, dossiers de l'Organisation de mesures d'urgence, Acc 1990-91/54, boîte 8, dossier 1000-2, Mémoire au Cabinet, Lignes directrices sur la politique du programme de mesures d'urgence, 27 novembre 1967.

Principales sources imprimées

CANADA. *Compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine.

CHAMBRE DES COMMUNES. *Reports to the Special Committee of the House of Commons on Matters Relating to Defense*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.

ORGANISATION DES MESURES D'URGENCE. *Continuity of Government Planning Guide*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, 1962.

Sources secondaires

BEATTY, R. L. «Headquarters for Emergency Government», *EMO National Digest*, février 1961.

BLACKBURN, A. P. «Exercise TOCSIN 66», *EMO National Digest*, décembre 1966.

«Civil Emergency Planning», *Annuaire du Canada 1960*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.

«Civil Emergency Planning (Civil Defence)», *Annuaire du Canada 1962*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1963.

«Conference Communique», *EMO National Digest*, août 1965.

CURRY, R. B. «The Emergency Measures Organization», *Canadian Army Journal*, vol. XIV, n° 2, printemps 1960.

«Civil Emergency Planning at Various Levels of Government», *EMO National Digest*, avril 1964.

DIEFENBAKER, John G. *One Canada: Memoirs of the Right Honourable John G. Diefenbaker*, vol. II, *The Years of Achievement 1957-1962*, Toronto, Macmillan, 1976.

Discours de John Diefenbaker à la Chambre des communes, le 13 septembre 1961, réimprimé dans *EMO National Digest*, octobre 1961.

DONOGHUE, J. D. «Public Information and Nuclear War», *Canadian Army Journal*, vol. XVI, n° 3, 1962.

«DRURY, C. M. BUD, *Canadian Encyclopedia*, deuxième édition, Edmonton, Hurtig, 1988.

DRURY, C. M. «Federal Policy and Programmes», *EMO National Digest*, août 1965.

«Statement in House of Commons», *EMO National Digest*, février 1968.

«Exercise Tocsin 1961», *EMO National Digest*, avril 1961.

GRAHAM, Howard. *Citizen and Soldier: The Memoirs of Lieutenant-General Howard Graham*, Toronto, McClelland and Stewart, 1987.

HAGEN, Lawrence S. *Civil Defence: the Case for Reconsideration*, Kingston (Ontario), Centre for International Relations, Queen's University, 1977.

MALONEY, Sean M. «Dr. Strangelove Visits Canada: Projects Rustic, Ease, and Bridge, 1958-1963», *Canadian Military History*, vol. 6, numéro 1, printemps 1997.

McCONNELL, David. «The 'Diefenbunker': The Central Emergency Government Headquarters at Carp and Continuity of Government», Commission des lieux et monuments historiques du Canada, document, 1994-24.

«Minutes of Proceedings and Evidence», *EMO National Digest*, août 1964.

«National Emergency Measures Planning – 1968», *EMO National Digest*, décembre 1968-janvier 1969.

PATTERSON, C. R. «Federal Emergency Measures», *EMO National Digest*, avril-mai 1968.

«Review of Civil Emergency Planning Activities in Canada since October 1965», *EMO National Digest*, août 1966.

SCANLON, Joseph. «The Roller Coaster Story of Civil Defence Planning in Canada», *La Revue : plans des mesures d'urgence*, vol. 9, n° 2, avril-juin 1982.

WALLACE, J. F. «Civil Defence in North America», *EMO National Digest*, décembre 1965.

WORTHINGTON, F. F. «Pattern for Survival», *Canadian Army Journal*, vol. XIV, n° 3, été 1960.

BIBLIOGRAPHIE

Sources principales

Archives nationales, RG 2, Dossiers du Bureau du Conseil privé, Décrets

Archives nationales, RG 29, Dossiers du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Vol. 432, dossier 580-5-12
Vol. 639, dossier 100-1-10
Vol. 650, dossiers 102-1-1, vol. 1-2; S-100-1-10A
Vol. 677, dossier 108-4-1, vol.1
Vol. 718, dossier 112-C8

Sources principales imprimées

CANADA. *Report of the Department [of National Defence] for the Fiscal Year Ending March 31, 1949* (Rapport du ministère [de la Défense nationale] pour l'exercice se terminant le 31 mars 1949), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1949. «Civil Defence (Protection civile)», p. 73.

CANADA. *Report of the Department of National Defence for the Fiscal Year Ending March 31, 1950* (Rapport du ministère de la Défense nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1950), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951. «Civil Defence (Protection civile)», p. 79.

CANADA. *Report of the Department of National Defence for the Fiscal Year Ending March 31, 1951* (Rapport du ministère de la Défense nationale pour l'exercice se terminant le 31 mars 1951), Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951. «Civil Defence (Protection civile)», p. 91-92.

CANADA. *Annual Report Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1952* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1952), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1952. «Civil Defence (Protection civile)», p. 97-108.

CANADA. *Annual Report Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1953* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1953), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1953. «Civil Defence (Protection civile)», p. 90-96.

CANADA. *Annual Report Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1954* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1954), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1954. «Civil Defence (Protection civile)», p. 117-122.

CANADA. *Annual Report Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1955* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1955), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1955. «Civil

Defence (Protection civile)», p. 126-133.

CANADA. *Annual Report Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1956* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1956), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1956. «Civil Defence (Protection civile)», p. 137-142.

CANADA. *Annual Report Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1957* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1957), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1958. «Civil Defence (Protection civile)», p. 140-150.

CANADA. *Annual Report Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1958* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1958), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1959. «Civil Defence (Protection civile)», p. 123-129.

CANADA. *Annual Report Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959* (Rapport annuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social pour l'exercice qui s'est terminé le 31 mars 1959), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1959. «Civil Defence (Protection civile)», p. 120-129.

Sources secondaires

MORTON, Desmond. *A Military History of Canada*. Toronto, McClelland & Stewart, 1992.

À PROPOS DES SOURCES

«La protection civile au Canada : 1948-1959» est le remaniement d'un manuscrit de 35 pages portant le même titre. Il semble que l'auteure de ce manuscrit soit Susan McCoy, une étudiante d'été qui aurait pu être embauchée pour rédiger cet historique au temps de M. White, à Mesures d'urgences Ontario. Son travail se base sur les rapports annuels du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, de 1951 à 1959, et sur divers dossiers de RG 29, Dossiers du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Elle a laissé la liste des 38 dossiers qu'elle a consultés. Toutefois, ses indications des sources furent peu soignées. Il a été impossible de consulter tous ces dossiers dans le temps disponible, mais j'ai examiné ceux auxquels elle a fait spécifiquement référence et ceux qui paraissaient être les plus pertinents, à en juger par leur titre. Dans la plupart des cas, j'ai pu remonter jusqu'à ses sources et donner une indication adéquate. Dans quelques cas, je n'ai pas eu de succès et j'ai utilisé la convention que j'avais adoptée pour le Prologue, en mettant les références entre crochets.

J'ai également consulté les rapports annuels du ministère de la Défense nationale, de 1949 à 1951, et certain décrets trouvés en RG 2, Dossiers du Bureau du Conseil privé. Il n'existe pratiquement pas de sources secondaires sur la protection civile d'après-guerre au Canada. La *Military History of Canada* de Desmond Morton offre un historique documenté du développement de la politique de la protection civile, au cours des années 1940 et 1950.